

# Miten nostaa valtioneuvoston hallintakapasiteettia tietoyhteiskunnassa?

## Tietojohtaminen, strateginen työskentely ja verkostomainen toiminta

*Seppo Tiihonen*

*How to raise governance capacity in Government in the information society?*

The purpose of this article is to analyse the main structural development features in the information society from the point of view of national governance. With the revolution in information and communications technology having made knowledge a major source of wealth, today's markets are subject to profound changes. Business firms use knowledge management and networking as new tools in increasing productivity and securing success. The new information society places demands on government activities too. In the modern digital economy and information society, the main function of government has changed from that of law and defence to one of governance through knowledge.

The article analyses existing problems in knowledge management in the Finnish Government and ministries. The small size of the Finnish central government and the open-mindedness of Finns to technological innovations offer positive preconditions for adopting the new knowledge management and networking concepts. However, all changes require determined Government decisions in taking the next steps in the information society. Awareness of the importance of the Government's role in international economic competition has made it easier for the Finnish Government to introduce the new working methods (networking), management tools (strategic work) and information and communication technologies in government.

*Key words: Knowledge management, strategic work and networking*

### 1. TAUSTA

Valtiollisen toiminnan laadukkuutta ja hyvin toimivaa valtiota pidetään kansantalouden hyvän menestyksen ja sosiaalisen hyvinvoinnin takeena.<sup>1</sup> Vaalit osoittavat aina, että hallitus on vastuussa markkinoiden tehokkaasta toiminnasta ja kansalaisten hyvinvoinnista. Kun markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan instituutiot ovat kunnossa ja toimintaperiaatteet selkeästi määritellyt, yritykset ja kansalaiset voivat hoitaa omat asiansa ja tehtävänsä haluamallaan tavalla. Pelisääntöjen määrittely ja niiden toimivuuden turvaaminen ovat keskeisimpiä valtiollisia hallintatehtäviä. Kansainvälisessä kilpailussa menestymiseen vaaditaan markkinoiden, valtion ja kansalaisyhteiskunnan toimivuutta ja onnistumista. Hallitus on vastuussa siitä, että talouden ja yhteiskunnan toimintajärjestelmät ovat jatkuvasti kunnossa.<sup>2</sup>

1990-luvulla monet yhteiskunnan vanhat perustituutiot ovat murentuneet ja entiset, vakiintuneet menestyksen tekijät ovat menettäneet tehonsa. Tilalle on nousemassa uusia. Kansainvälisessä keskustelussa uusia menestyksen avaimia haetaan talouden rakennemuutoksista, taitavasta sopeutumisesta globaalistumiseen, informaatio- ja kommunikaatioteknologian (ICT) omaksumisesta ja osaamisesta eli inhimillisestä pääomasta.<sup>3</sup> Tuota kokonaisuutta on jo jonkun aikaa vakiintuneesti luonnehdittu tietoyhteiskunnaksi tai informaatiotaloudeksi. Pienenä Pohjois-Euroopan kansakuntana Suomessa on osattu jo vanhastaan painottaa tietoa ja osaamista. Nokian ja muiden kommunikaatioteknologian alan yritysten menestys on osoittanut suomalaisille talouden rakenteiden muutoksen merkityksen. Meillä on tuoreet esimerkit myös sopeutumisesta maailmantalouden suuriin muutoksiin. Liittyesään Euroopan unioniin 90-luvun puolivälissä

Suomi joutui avaamaan kansallisia rajojaan ja uudistamaan hallintajärjestelmäänsä. Ensimmäisen kansallisen toimintaohjelman tietoyhteiskuntaan siirtymisestä hallitus hyväksyi jo 90-luvun alkupuolella.<sup>4</sup>

Kansallisen kilpailukyvyyn saavuttamisen tekijät ovat moninaiset. Julkisen sektorin kyvykkyys on yksi tärkeimmistä. Menestykseen tarvitaan hyvä hallinto, laadukkaat julkiset palvelut ja julkinen infrastruktuuri. Kansainvälisissä kilpailukyvytutkimuksissa on havaittu, että liian laaja julkinen sektori ja liian tiukka talouden julkinen sääntely häiritsevät resurssien tehokasta allokaatiota. Toisaalta hyvin toimivat julkiset infrastruktuuri- ja korrupoitumaton virkamiehistö tukevat markkinoiden toimintaa ja kansakunnan aineellisten ja henkisten voimavarojen täysimääräistä käyttämistä. 1980-luvun lopulta alkaen Suomi on aktiivisesti uudistanut hallintoaan nimenomaan kansallisen kilpailukyvyyn turvaamisen takia.<sup>5</sup>

Muutokset jatkuvat tällä vuosikymmenellä. 1990-luku opetti meille, että kansainvälisiä muutostrendejä kannattaa seurata ja hyviä kansainvälisiä menestyksen esimerkkejä analysoida. Kilpailu ja menestyminen ovat tulleet entistä tärkeämmäksi kaikilla aloilla. Vertailuja tehtäessä on kuitenkin muistettava, että mallit on sijoitettava aina kansalliseen ympäristönsä ja otettava huomioon kansalliset erityisolosuhteet ja historia. Menestyksen turvaavista kansallisista erityispiirteistä on pidettävä huolta, vaikka ne eivät sovikaan kansainvälisiin suosituksiin. Menestystä tuottavat erityispiirteet ovat kuin kansallinen aarre, jota on suojeltava ja sopeutettava se uuteen ympäristöön. Suomen nousu viime vuosikymmenellä Euroopan köyhimmistä maatalousmaista johtavaksi osaamistaloudeksi osoittaa suomalaisen hallintamallin hyvyden. Se on ollut tärkeä menestystekijä. Sitä on analysoitava tarkemmin.

Kansallisen hallintamallin erityispiirteistä haluaisin nostaa esille kaksi seikkaa. Ne ovat halu seurata parhaita kansainvälisiä esimerkkejä pitäen ovia auki kansainväliseen maailmaan ja rationaalinen pyrkimys yhteisymmärrykseen eli luottamukseen perustuviin verkostoihin. Aiemmin tästä käytettiin ilmausta sopimusyhteiskunta ja konsensuspolitiikka.

Esimerkiksi 1990-luvulla toteutetun aktiivisen hallinnon uudistustyön yhtenä keskeisimmistä lähtökohdista oli kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaaminen. Uudistukset aloitettiin jo 1980-luvun

lopulla, jolloin Suomi avasi ovensa OECD:n suuntaan. Haettiin parhaita malleja ilman ennakkoluuloja. Uudistuksia on viety läpi laajalla rintamalla, mutta koko OECD:n uudistusohjelmaa ei ole toteutettu sellaisenaan. Strategisen johtamisen uudistusta ei 1990-luvun taloudellisen laman oloissa kyetty toteuttamaan systemaattisessa muodossa, vaikka hallitus on johtanutkin maata hyvin määrätietoisesti.<sup>6</sup>

Viime vuosina hallinnon uudistuksen perspektiivi on laentunut hallinnosta hallintaan. Se ei ole suinkaan yhden kirjaimen suuruinen muutos vaan periaatteellinen näkökulman lavennus. Se ei ole vain suomalainen ilmiö vaan yleinen. Hallinnasta puhuvat monet tutkijat<sup>7</sup>, virkamiehet ja kansainväliset organisaatiot. Think tankit esittelevät asiaa (esimerkiksi OECD<sup>8</sup> ja Maailmanpankki<sup>9</sup>). Muutos on merkittävä. Julkisen hallinnon sisäiset tehokkuus-, tuottavuus- ja johtamisteemat ovat laentuneet kohti valtion taloudellisen ja yhteiskunnallisen roolin uudelleen määrittelyä. Siinä valtiota ja hallintoa tarkastellaan järjestelmänä, joka on vastuussa omien palvelutehtäviensä lisäksi markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan instituutioiden toimivuudesta. Vanhassa hallinnon uudistamisen keskustelussa pohdittiin sitä, kuinka valtiolle kuuluvien tehtävien hoitoa voitaisiin tehostaa. Yksityistäminen ja kilpailuttaminen kuuluivat ehdotusten radikaaleimpaan kärkeen. Hallinnon problematiikka koskee sitä, kuinka valtion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan instituutioita tulisi uudistaa ja valtion tehtäviä muuttaa uudenlaista digitaalista taloutta ja globaalisti toimivia markkinoita varten.

Keskustelu vakiintuneen hallintamallin sopeuttamisesta uuden vuosisadan alun haasteisiin on alkanut myös Suomessa ja on selvää, että hallituksen on otettava kantaa tähän. Makrotason hallinnan kysymykset koskevat ensinnäkin markkinoiden ja talouden hallinnan muutosta, toiseksi kansalaisyhteiskunnan sisäisten vastuujärjestelmien ja moraalisten velvoitteiden uudistamista sekä kolmanneksi valtion roolia kansakunnan johtajana, julkista sektoria kansakunnan kilpailukyvyyn edistäjänä ja julkisten palvelujen tarjoajana sekä kansakunnan menestysedellytysten määrittelijänä<sup>10</sup>. Siinä valtioneuvosto tarvitsee strategisia linjauksia ja määrätietoista otetta. Mikrotason eli valtion sisäisen hallinnon kysymykset ovat lähellä perinteisen hallintopolitiikan ja hallinnon uudistuspolitiikan (public management reform) teemoja.

Valtion sisäisen hallinnan teemat eli ns. mikrotason hallintopoliittikan agenda on globaalistumisen ja digitaalisten talouden synnyn myötä muuttunut 1990-luvun lopun tilanteestakin. Ne tulevat aiempaa vahvemmin yritysorganisaatioiden johtamisesta. Esille nousevat strategisen johtamisen, tietojohdamisen ja verkostomaisen toiminnan ajatukset. Yritykset ovat jo kauan painottaneet verkostomaisen työskentelyn, liittoutumien ja klustereiden merkitystä menestystekijöinä. Niistä löytyy malleja myös valtioneuvoston työskentelyyn.

### *Tehtävä*

Seuraavassa käsitellään hallintaa tarkoin rajatusta näkökulmasta valtioneuvoston kannalta. Tässä esityksessä ei vielä käsitellä makrotason hallintaa eikä valtionhallinnon ja julkisen hallinnon hallinta. Esityksen tarkoitus on tuoda esille yhden nykyisin yrityksissä seurattun uuden teoreettisen ja käytännöllisen ajatteluryppään tarjoamia mahdollisuuksia uudenlaiseen hallintaan. Ajatteluryppään keskeiset osat ovat tietojohdaminen ja verkostomainen toiminta. Niitä ei ole valittu satumalta. Huomio kohdistetaan niihin, sillä ne kuuluvat "uuden talouden" yritysten käyttämiin välineisiin.

Artikkelin tavoitteena on esittää käsitteitä ja teemoja, joiden kautta voidaan ymmärtää ja jäsentää valtioneuvoston hallintaa. Jäsennys perustuu tutkimuskirjallisuuteen ja yhtenä hallinnon tutkimuksen tehtävänä voidaankin nähdä olevan pyrkimyksen ilmiöiden hallintaan. Samalla esitys on arvioiva ja kirjoitettu käytännön tarpeista käsin. Kirjoituksessa on tarkoitus pohtia valtioneuvoston tietojohdamisen kehittämistä.

Esityksen rakenne on seuraava. Luvussa kaksi hahmotetaan uudenlaista hallinta-ajattelua ja hallinnan haasteita valtioneuvostolle. Luvun tarkoituksena on tuoda esille niitä ongelmia, joihin tietojohdamisen avulla tulee pyrkiä vastaamaan. Luvussa kolme käsitellään strategista johtamista. Strateginen johtaminen tuodaan esille lähinnä siitä syystä, että siinä on selkeitä ongelmia tällä hetkellä ja koska oleellisiin seikkoihin keskittyvän hallinnan onnistumisen edellytyksenä on toimiva johtamisjärjestelmä. Luku neljä kokoaa yhteen valtioneuvoston tietojohdamisen haasteet. Luvussa viisi käsitellään verkostomaisen toiminnan mahdollisuuksia julkisessa hallinnassa.

Esitys on kirjoitettu käytännön tarpeista käsin.<sup>11</sup>

## 2. VALTIONEUVOSTON HALLINTATEHTÄVÄT

1990-luvulla hallitusten tehtävistä ryhdyttiin painottamaan kansallista hallintaa. Se tarkoittaa sitä pitkäaikaista prosessia, jossa luodaan yhteiskunnan sosiaaliset instituutiot eli määritellään yhteiskunnan toimintaa ohjaavat pelisäännöt. Hallinnassa yhteensovitetään yhteiskunnan eri osapuolten ristiriitaisia etuja sekä muovataan periaatteet, joiden mukaisesti yhteiskunnan eri osapuolet ovat yhteydessä keskenään. Hallinnan kysymysten esille nouseminen johtui 1980-luvun lopulla selkeästi esille nousseesta globaalistumisesta ja havainnosta, että vakiintuneet kansalliset hallintamallit eivät toimi tulevaisuudessa enää tehokkaasti.<sup>12</sup>

Valtioneuvoston rooli hallinnassa on moninainen. Yksi osa koskee julkiselle vallalle säädöksissä määriteltävien tehtävien hoitamista. Lisäksi valtioneuvosto on vastuussa markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan perusinstituutioiden sekä yksityisten ja julkisten toimijoiden välisen työnjaon ja instituutioiden toimintaperiaatteiden toimivuudesta. Julkisen vallan omia tehtäviä sekä julkisen ja yksityisen välistä työnjakoa on jatkuvasti täsmennettävä taloudellisen, kansainvälisen ja teknologisen kehityksen asettaminen haasteiden pohjalta.

OECD:n julkisen hallinnon kehittämistä vastaava PUMA käyttää hallinta-käsitettä (governance) edellä kuvatussa laajassa merkityksessä. Se kattaa julkisen hallinnon rakenteiden ja julkisten instituutioiden sekä hallintotehtävien ohella hallinnon suhteet kansalaisiin, yrityksiin, puolueisiin, etujärjestöihin ja lehdistöön.<sup>13</sup> Aiemmin PUMA käytti käsitettä hallinta suppeassa merkityksessä lähes synonyymina ilmauksen public management kanssa.<sup>14</sup>

Kussakin maassa seurattavan hallintamallin tai -tavan taustalla ovat vakiintuneet normit, instituutiot ja käytännöt, jotka määrittävät kansalaisten, yritysten ja hallinnon toimintaa. Yksinkertaistaen, yhteiskunnan instituutiot ja perusorganisaatiot ovat kaikkialla vakaat. Erytisen vakaat ovat hallinnasta vastaavat valtion keskushallinnon organisaatiot. Vajaat 200 vuotta sitten luodun valtioneuvoston ja ministeriöiden ydintehtävä on poliittinen hallinta. Talouden perusinstituutio, osa-

keyhtiö luotiin markkinoiden keskeiseksi instituutioksi jo 1800-luvun lopulla. Perhe on muuttunut, mutta on edelleen säilyttänyt asemansa yhteiskunnan perusinstituutiona. Erityisesti eteläisessä Euroopassa perheellä on merkittävä rooli sekä yritystoiminnan perusyksikkönä että sosiaalisen turvaverkon luojana.

Yhteiskunnan hallintamalli eli organisaatioiden tehtäviä ja toimintaa ohjaavat viralliset ja epäviralliset normit ja muut instituutiot muuttuvat ajan myötä. Vaikka hallinta kuuluuikin yhteiskunnan hitaasti muuttuvan pitkän keston ilmiöihin, hallinta on muuttunut 1900-luvulla kaikkialla monin tavoin. Sotien välillä valtio sääтели markkinoiden toimintaa huomattavasti nykyistä kevyemmin. Sodan jälkeen muotoutunut voimakkaaseen julkisen vallan ohjausotteeseen ja rationaaliseen julkiseen suunnitteluun perustuva hallintamalli on joutunut 1980-luvun lopulta alkaen murroksen kohteeksi. Teknologisen muutoksen ja talouden globalistumisen vaikutuksesta yritykset, kotitaloudet ja julkisen sektorin toimijat alkoivat sopeutua uudenlaiseen toimintaympäristöön. Julkinen valta vähensi markkinoiden sääntelyä. 2000-luvun alussa suomalaisia instituutioita ja yksityisen ja julkisen sektorin välistä työnjakoa kehitetään globalistumisen, internet-talouden sekä teknologisen ja biologisen (geneettisen) vallankumouksen haasteiden pohjalta.<sup>15</sup>

Hallinnan vakiintuneita ja kulloinkin noudatettavia periaatteita ja normeja ei ole määritelty samalla tavoin virallisella tavalla kuin esimerkiksi hallinnon toimintaperiaatteet, joista päätökset tekee valtioneuvosto. Hallinnassa seurataan enemmänkin hiljaisesti hyväksytyjä konventioita. Kaikki prosessissa mukana olevat ne tuntevat, mutta he eivät koskaan ja missään tee niistä päätöstä.

Usein on niin, että valtioneuvoston onnistuminen hallinnassa mitataan sillä, kuinka hyvin Suomen ja suomalaisten kansallinen menestys ja hyvinvointi eli talouden tehokkuus turvataan eri tilanteissa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.<sup>16</sup>

Valtioneuvoston rooliin hallinnassa kuuluu

- A. valtion omien tehtävien hoito (organisaatiot, toimintaperiaatteet ja julkiset tehtävät) eli hallintopoliitiikka
- B. julkisen ja yksityisen sektorin (markkinat ja sosiaalinen järjestelmä) tehtävien jatkuva arviointi ja uudelleenmäärittely
- C. poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten orga-

nisaatioiden ja instituutioiden ja niitä ohjaavien normien arviointi niiden toimivuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi ja

- D. hallinnan ja kansakunnan menestyksen uusien haasteiden ennakointi.

Näistä tehtävistä voidaan tässä yhteydessä esittää vain eräitä havaintoja.

#### A. Valtion omien tehtävien hoito eli hallintopoliitiikka

Valtion tehtävien hoitoa on saanut nykyisen muotonsa pitkäaikaisen kehityksen tuloksena, mutta 1990-luvulla toteutetut hallintouudistukset, erityisesti irtautuminen asioiden yhdenmukaisen ja keskitetyn hoitamisen mallista, muovasivat sitä voimakkaasti. Uusien organisaatiomallien ja ohjausmuotojen tavoitteena on ollut kansallisen kilpailukyvyyn edistäminen ja julkisten palvelujen parantaminen ja sitä kautta tehostaa yhteisten asioiden hoitamista. Toteutettujen muutosten seurauksena julkisten tehtävien hoidon malli voidaan kuvata seuraavan kuvion avulla. Kuvion on tarkoitus kea ja eri ryhmien väliset rajat ovat liukuvia.<sup>17</sup>

Hallintopoliitiikka

valtion ydintehtävät ja niiden arvot	markkinaehtoiset tehtävät ja niiden arvot	palvelutehtävät ja niiden arvot
juukinen johtaminen ja hallinto	yritysjohtaminen	palvelujohtaminen

Vanhasta yhtenäisestä hallintomallista poiketen nykyisin seurataan eriytynyttä hallintomallia. Siinä tehtävien luonne määrittää sen, kuinka tehtävät järjestetään, kuinka niitä ohjataan, kuinka ne rahoitetaan ja millaista johtamismallia tehtävien hoidossa seurataan. Julkisten hallinto- ja palvelutehtävien, markkinaehtoisten tehtävien ja palvelutehtävien toimintamallit määritellään julkisten tehtävien arvopohjan perusteella. Päätökset niistä tehdään poliittisesti. Poliittisessa prosessissa otetaan kantaa siihen, mitä julkisia tehtäviä sijoitetaan mihinkin tehtäväryhmään.<sup>18</sup>

1980-luvulta alkaen hierarkkista, juridisesti

säädelyä hallintomallia on täydennetty seuraavasti:

1. otettiin käyttöön markkinaehtoiset toimintatavat
  - yhtiöittäminen ja liikelaitostaminen
  - yksityistäminen
  - tilaaja-tuottajamalli, palveluseteli ja puolittaismarkkinat
2. korostettiin virastotason johtamisedellytyksiä
  - keventämällä hallinnon sisäistä sääntelyä
  - luomalla edellytykset henkilöstöjohtamiselle
3. painotettiin tulosajattelua
  - annettiin kunnille entistä suurempi vapaus itse päättää julkisista palveluista ja
  - kehitettiin finanssiahallintoa liikelatoudellisten periaatteiden mukaisesti

Yhtenäisen hallintoajattelun eriyttäminen ei ole vähentänyt valtioneuvoston roolia kansallisen hallitusvallan haltijana eikä kansallisten intressien yhteensovittajana tai kansallisen etujen ja suomalaisen yhteiskunnan yleisen edun edustajana. Se ilmenee erityisen selvästi esimerkiksi EU-tehtävien hoidossa, jossa valtioneuvosto on keskeisin suomalainen toimija. 1990-luvun alussa toteutetun valtioneuvoston sisäisen eriyttämisen ja päätösvalan delegoinnin tarkoituksena on ollut vapauttaa hallitus toimeenpanotehtävistä ja tehdä tilaa kansakunnan hallinnalle, poliittiselle johtamiselle. Valtioneuvosto voi lyhyen aikavälin päätösten sijasta keskittyä pitkän aikavälin näkökulmaan ja analysoida edessä olevien pitkän linjan tulevaisuuden haasteita.

#### *B. Julkisen ja yksityisen sektorin (markkinat ja sosiaalinen järjestelmä) tehtävien jatkuva arviointi*

Julkinen sektori on sekä Suomessa että muissa OECD-maissa jo 1990-luvulla luopunut monien sellaisten ohjelmien toteuttamisesta, jotka on luotu täysin toisenlaisissa oloissa ja joiden toteuttamisessa se on menettänyt suhteellista etua yksityiseen sektoriin verrattuna. Globaalistumisen jatkuminen lisää edelleen paineita siihen suuntaan.

Hallitus on ottanut kantaa julkisen ja yksityisen sektorin työnjakoon monessa yhteydessä, muun muassa valtioneuvoston hallintopoliittisessa

periaatepäätöksessä (1998). Päätöksen mukaan "kun julkisten menojen uudelleenarviointiin kohdistuu paineita, kansalaisten omatoimisuutta ja oma-aloitteisuutta hyödynnetään hallinnon palvelujen järjestämisessä." Lisäksi hallitus toteaa, että valtio "turvaa kansalaisten kannalta tärkeimmät tehtävät kaikissa olosuhteissa". Hallitus tiedostaa, että valtion tehtävien uudelleenarviointiin kohdistuu paineita monelta suunnalta, mistä syystä julkisessa taloudessa on luotava pelivaraa tulevaisuutta varten. "On tehtävä poliittinen arvio julkisen vallan tehtävistä ... siten, että julkinen hallinto keskittyy kansalaisten ja yritystoiminnan kannalta oleellisimpiin asioihin." <sup>19</sup>

Paineet julkisen ja yksityisen sektorin välisen työnjaon arviointiin tulevat eri suunnilta. Hallitus on vastuussa kansantalouden tehokkuuden (kilpailukyyn ja taloudellisen kasvun) ja sosiaalisen tasa-arvon edistämisestä. Vakiintuneita voimaasetelmia ja työnjakoa muutettaessa on otettava huomioon poliittisten näkökohtien ohella pitkän aikavälin rakenteelliset näkökannat. Usein ristiriitaisten tavoitteiden keskinäinen punninta on poliittinen tehtävä, jonka tueksi tarvitaan myös tieteellistä tutkimustietoa.

Teknologian kehityksen ja talouden globaalistumisen vaikutuksesta yritykset, yksilöt, kotitaloudet ja julkisen sektorin toimijat joutuvat sopeutumaan uudenlaiseen toimintaympäristöön. Olisi käynnistettävä laaja-alainen tutkimus Suomen taloudellisen ja sosiaalisen toimintaympäristön muutosten vaikutuksesta yksityisen ja julkisen sektorin väliseen työnjakoon. Tutkimuksessa tulisi analysoida tehokkuuden toteuttamisen organisatorisia muotoja ja foorumeita (yritykset ja kilpailu: hierarkia ja pakko; verkostot ja luottamus) sosiaalisen toiminnan eri aloilla (markkinat, julkinen sektori, kansalaisyhteiskunta ja perhe).

#### *C. Poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten organisaatioiden ja instituutioiden ja niiden toimintaa ohjaavien normien arviointi ja toimivuuden kehittäminen*

Kansallisten instituutioiden toimivuuden laatu ilmenee talouden tehokkuudessa (kilpailukyky ja taloudellinen kasvu), talouden vakaudessa, kansalaisyhteiskunnan koheesiossa, ja kansalaisten tyytyväisyydessä. Kansainvälisten luokituslaitosten ja kansainvälisten kilpailukykytutkimusten, YK:n sosiaalisen kehityksen vertai-

lututkimusten osoittamat sijoitukset kertovat omalla tavallaan taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kilpailusta valtioiden kesken. Kyseiset vertailut mittaavat nimenomaan kansallisten instituutioiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

Instituutioiden toimivuuden arviointiin eivät riitä kuitenkaan jatkuvana virtana tuotettavien kilpailukykytutkimusten tulokset. Huomio on suunnattava myös pitkän aikavälin kestävyYTEEN. Kun valtioneuvostossa kehitetään arviointijärjestelmiä, instituutioiden toimivuus myös pitkän aikavälin kannalta pitäisi sisällyttää mukaan arviointikohteiden joukkoon.

#### *D. Hallintaan ja kansakunnan menestykseen kohdistuvien uusien haasteiden ennakoiminen*

Uusien tehtävien järjestäminen ja uusien tilanteiden pysyvä hallinta ovat hitaita prosesseja. Ne käynnistyvät epävirallisella tasolla esille tulevien ajatusten, arvojen ja tulkintojen pohjalta. Globalistuminen on esimerkki pitkän keston ilmiöstä, jonka muotoutuminen on havaittu jo 1980-luvulla, mutta jonka merkittävä rakenteellinen murroksen syvyys on paljastumassa vasta aivan viime aikoina. Professori Robert Reich aloitti vuonna 1990 julkaistun kirjansa *The Work of Nations* huomautuksella, että on alkanut politiikan ja talouden syvälinen uudelleenjärjestely, jonka lopputuloksena ei ole enää kansallisia tuotteita, teknologioita, yrityksiä eikä kansallista teollisuutta. Kansallisten rajojen sisälle jäävät ainoastaan kansalaiset, jotka muodostavat kansakunnan, jonka voima ja resurssit ovat sen kansalaisten taidot ja osaaminen. Jokaisen kansakunnan tärkein poliittinen tehtävä on selviytyä globaalien talouden keskipakoisista voimista ja sitoa kansalaiset yhteen.<sup>20</sup> Globalistumisen hallinnan ensimmäiset jonkinasteiset kiinteitä muotoja saaneet käytännöt ovat kuitenkin vasta nyt muotoutumassa. Hallintaprosessin viimeisessä vaiheessa päätetään resursseista, toiminnan normeista, säädöksistä, luodaan toimintakäytännöt ja organisoidaan tehtävät. Globalistumisen osalta se vaihe on vielä edessä.

Tehtävä kytkeytyy tulevaisuuden ennakointiin. Eduskunta on vakinaistanut tulevaisuusvaliokunnan pysyväiseksi valiokunnaksi. Yksikkö, joka vastaa valtioneuvostossa tulevaisuusvaliokunnan asioiden käsittelystä, joutuu käsittelemään myös

näitä tehtäviä. Valtioneuvoston on yleisemminkin käsiteltävä entistä enemmän politiikkalinjausten pitkän aikavälin vaikutuksia.

### **3. VALTIONEUVOSTOON STRATEGISTA TEHOKKUUTTA**

Suomen talouden ja yhteiskunnan kokonaisuuden menestys riippuu paljolti valtioneuvoston kyvystä vastata kansallisesta hallintatehtävästä eli siitä, kuinka hyvin Suomi kansakuntana menestyy ja pystyy hyvään kokonaissuoritukseen kansainvälisessä taloudellisessa kilpailussa sekä lyhyellä tähtäyksellä että kestäväen kehityksen näkökulmasta. Vakiintuneen organisaatio-opillisen terminologian mukaisesti kyse on valtioneuvoston strategisesta johtamistehtävästä. Se tarkoittaa sitä, että valtioneuvosto

- tuntee pitkän aikavälin kansainvälisen talouden ja yhteiskuntakehityksen trendit ja välittää tiedon Suomeen
- seuraa suomalaisen yhteiskunnan ja talouden tulevaisuuden kehitystrendejä
- tiedottaa omista linjauksistaan kansalaisia ja elinkeinoelämää
- puolustaa suomalaisia intressejä kansainvälisellä ja kansainvälisellä tasolla
- keskittyy ydintehtäväänsä, kansalliseen hallintaan
- saa koko valtioneuvoston käytössä olevan tietokapasiteetin täysimääräisesti käyttöön ja käyttää modernia informaatio- ja kommunikaatioteknologiaa ja parhaita johtamisen ja organisoimisen malleja

Strateginen tehokkuus ja kyvykyys on erityisen tarpeellista hallinnassa, sillä valtio on vastuussa kansakunnan menestystekijöiden hyvydestä. Henry Minzberg katsoo strategia-ajattelun rakentuvan seuraavista laaja-alaisuutta edellyttävistä osista: 1) tulevaisuuteen katsominen, 2) menneisyyden ymmärtäminen, 3) kokonaisuuden hahmottaminen, 4) oman toiminnan asemoiminen kokonaisuuden osaksi, 5) toimintaympäristön hahmottaminen, 6) menneisyyden yhdistäminen tulevaisuuskuvaan ja 7) toteutus edellytysten luominen omalle toiminnalle.<sup>21</sup> Kaikkia näitä tarvitaan hallinnassa, joka on hallituksen keskeinen tehtävä.

Useimmat hallitukset pyrkivät toimimaan strategisesti eli ne haluavat toteuttaa uudistuksia

asettamiensa pitkää aikaväliä koskevien yleisten linjausten mukaisesti. Ne pyrkivät toimimaan tietoisesti tuohon suuntaan ja määrittelemään tavoitteiden saavuttamisessa tarvittavat menettelyt ja pelisäännöt. Niiden on hankittava tuki haluumalleen muutokselle.

Hallituksen strategisen johtamisen parantaminen oli 1990-luvun hallintouudistusten yksi keskeisimmistä pyrkimyksistä. Lama keskeytti kuitenkin hyvin käynnistyneen kehittämisen. Muun muassa kehysmenettelyn jääminen hallinnonaloittaisten raamien asteelle ilmentää sitä. Hallinnonaloittaiseen käsittelyyn pitäytyminen on vaikeuttanut strategiseen työskentelyyn kuuluvaa ongelmien laaja-alaista käsittelyä. Kun valtioneuvostosta purettiin keskitettyjä johtamisjärjestelmiä<sup>22</sup> ja lisättiin ministeriöiden itsenäisyyttä, myös hallituksen strategisen työskentely hajautui ja kokonaisuuden käsittely vaikeutui hallitustasolla. Hallitusohjelmien täsmentyminen ja hallitusten toimikausien pidentyminen on edesauttanut ministeriöiden määrätietoista johtamista hallitusohjelman toimeenpanemiseksi. Hallitusohjelma on luonut valtioneuvostotasoiset puitteet, joiden osaksi ministeriöiden linjaukset on suhteutettu.

Pääministeri Lipposen hallitusten strateginen työskentely ilmenee parhaiten valtioneuvoston talous- ja finanssipoliittisissa linjauksissa. Ne ovat tuoneet talouskehitykselle pitkäjänteisyyttä ja supistaneet julkisia menoja. Hallitusohjelman pohjalta laadittuja julkisen talouden säästöohjelmia on täsmennetty vuotuisissa budjettikehyksissä ja budjeteissa.

Lipposen I hallitus otti käyttöön uudenlaisen strategiasalkun, jonka avulla hallitus ohjaa työskentelyään suurten asiakokonaisuuksien suuntaan. Strategiasalkkutyöskentely on askel kohti aitoa strategiatyöskentelyä, mutta siihen sisältyy byrokratiaprosessin piirteitä. Menettely etsii edelleen muotojaan.<sup>23</sup>

Edellisestä on käynyt ilmi, että valtioneuvoston johtamisjärjestelmän on palveltava erilaisia tavoitteita. Hallitus painottaa hallitusohjelmaan kirjatun poliittisen toimintaohjelman toteuttamista. Ministeriöt vastaavat siitä osaltaan. Lisäksi valtioneuvosto vastaa hallinnon suunnasta tulevien, ammatilliselta ja asiantuntemuksen pohjalta syntyvien, erityisesti pitkän aikavälin haasteiden menestyksellisestä johtamisesta ja linjauksista. Kansainvälisestä järjestelmästä ja EU:sta tulee ratkaistavaksi asioita, joiden käsittely on

kytkettävä osaksi valtioneuvoston yleisiä toimintapoliittisia linjauksia.

Malleja valtioneuvoston strategisen johtamiseen on löydetävistä eri suunnilta. Monet hallitukset ovat luoneet omia strategisen johtamisen sovellutuksiaan. OECD:n hallinnon kehittämyksikkö PUMA on kerännyt niistä tietoa. Komissio on ottamassa käyttöön uutta järjestelmää.<sup>24</sup> Konsultit markkinoivat hallituksille luomiaan malleja. Julkisen ja yksityisen toiminnan eroista huolimatta parhaat mallit löytyvät kuitenkin yrityksistä. Näitä arvioitaessa on muistettava, että ministeri ei ole toimitusjohtaja eikä pääministeriä voidaan verrata suoraan pääjohtajaan. Hallitus toimii poliittisesti ja pyrkii kollektiiviseen työskentelyyn, vaikka hallitustyöskentelyssä painottuukin usein kollegiaalinen ote.

Hallitusten käyttöön luotu strategiaprosessi käynnistyy, kun hallitus määrittelee kansalliset toimintalinjat ja asettaa ne tärkeysjärjestykseen. Strateginen vaihe päättyy, kun toimintalinjat pannaan toimeen mahdollisimman tehokkaasti ja siten, että politiikan vaikutukset taloudessa, yhteiskunnassa ja ihmisten elämässä vastaavat asetettuja tavoitteita. Seuranta ja arviointi tuohon työhön jatkuvuutta. Siinä onnistuminen riippuu poliittisen johdon ja virkamiesjohdon keskinäisen yhteistoiminnan ja johtamisen ohella myös siitä, että järjestelmä on rakennettu palvelemaan nimenomaan kansallista hallintatehtävää. Järjestelmien on nostettava päätöksenteon kohteeksi laajat asiakokonaisuudet, jotka eivät useinkaan seuraa ministeriöraakennetta.

Tässä yhteydessä ei ole syytä eritellä erilaisia malleja. Liitteessä esitellään eräissä maissa sovellettavan strategiaprosessimallin pohjalta tehty suomalainen tulkinta. Strategiaprosessimalli pyrkii ottamaan huomioon valtiolliseen toimintaan kuuluvan toiminnan määrämuotoisuuden, tilivelvollisuuden, hierarkisuuden ja tarpeellisen hajautuneisuuden. Prosessi yhdistää poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon, poliittisen vastuullisuuden, hallinnon sisäinen tilivelvollisuuden, ongelmakeskeisen tarkastelun ja riittävän joustavuuden. Siirtyminen tavoite- ja ongelmakeskeiseen johtamismalliin ei ole siten harppaus nykyisyydestä tuntemattomaan, sillä uudistus voisi käynnistyä nykyistenkin johtamisjärjestelmien ja organisaatioiden pohjalta. Hallitusohjelmat ovat konkreettisia ja hallitus täsmentää ohjelmaansa strategiasalkulla ja seuraa ohjelman toteutumista seurantajärjestelmän avulla. Julki-

sen talouden kehitystä ohjataan vakausohjelmilla ja budjettikehyksillä. Mallin pääpiirteet kuvataan liitteessä.

#### 4. VALTIONEUVOSTON TIETOPÄÄOMAN KÄYTTÖÖN TEHOKKUUTTA

##### *Tietojohtaminen*

Tietojohtaminen (tai vaihtoehtoinen ilmaus tietämyshallinta, Knowledge Management<sup>25</sup>) on tämän hetken muoti, jota tutkijat ja konsultit markkinoivat yrityksille ja virastoille. Tietojohtamisen avulla tarjotaan ratkaisuja tieto-organisaatioita vaivaavaan yksilötiedon ja organisaatiotiedon eriytymisen ongelmaan. Tavoitteena ei ole tiedon muodon ja määrän muuttaminen vaan sen parempi hallinta. Taustalla on pyrkimys luoda uuden tiedon ja osaamisen avulla innovaatioita, parantaa organisaation tulosta ja tuoda uudenlaista kilpailuetua. Tietojohtamista pidetään organisaation kilpailukyvyyn ja menestyksen välineenä.

Tietojohtamisessa johtamista, henkilöstöpolitiikkaa ja organisaatiokulttuuria tarkastellaan toisiaan tukevinä järjestelminä. Parempi osaaminen ja tiedon hallinta kytketään organisaation strategiseen johtamiseen, henkilöstön palkitsemiseen ja motivointiin sekä organisaation henkisen ilmiön parantamiseen.

Tietohallinnosta poiketen tietojohtamisessa painotetaan henkilöstön muodostaman tietopääoman ja heissä olevan osaamisen kehittämistä. Teknologisten järjestelmien sijasta korostetaan organisaation pehmeitä järjestelmiä. Tietopääoman katsotaan koostuvan esimerkiksi 1) inhimillisestä ja 2) rakenteellisesta pääomasta.<sup>26</sup> Inhimillinen pääoma jaetaan pätevyteen, asenteisiin ja henkiseen ketteryteen. Yrityksissä on toki tiedostettu viestinnän, tiedon, taiton ja motivaation merkitys jo kauan ennen tietojohtamisen tunnetuksi tuloa. Sen sijaan luovuuden, innovaation ja toiminnan ketteryyden eri tekijöihin ei ole kiinnitetty riittävä huomiota.

Tietojohtamisen miettäminen organisaation johtamisen uudeksi tehtäväksi ja kehittämisalueeksi 1990-luvulla perustuu moniin eri tekijöihin. Ensinnäkin kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa yritysten on parannettava tehokkuuttaan jatkuvasti. Tietojohtaminen voi auttaa siinä. Se parantaa yritysten innovaatiokykyä. Toiseksi nope-

asti kehittyvä informaatio ja teknologia ovat luo- neet tarpeen uudistaa tietohallintoa. Talous- lehdissä teknologiayritykset mainostavat ohjelmia, sovellutuksia ja järjestelmiä yritysten ja organi- saatioiden tiedonhallinnan käsittelyyn ja tieto- johtamiseen. Yritysten räjähdysmäisesti kasva- vaa informaatiota on kytettävä jollakin tavoin hal- litsemaan. Kolmanneksi, niin sanotussa tietoyh- teiskuntakeskustelussa korostetaan tiedon ja osaamisen merkitystä taloudellisen menestyksen ja kasvun välineenä. Innovaatiot ovat organisaat- ion menestyksen elinehto.

Neljänneksi 1990-luvun informaatioyhteiskun- taan sisältyy eräitä uuteen paradigmaan viittaa- via piirteitä. Globaalistumiseen liittyvä informaatioteknologian vallankumous on tehnyt vanhen- tuneeksi lukuisia politiikan ja talouden toiminta- oletuksia. Yritykset muuttuvat uudenlaisiksi glo- baaleiksi toimijoiksi. Yhä useammalla alalla uu- den teknologian ja osaamisen vaikutus yritysten tuottavuuden kasvuun on suurempi kuin finanssi- pääoman. Inhimillinen pääoma, tieto ja osaami- nen ovat nousseet tärkeiksi kansantaloudellisiksi menestystekijöiksi. Valtioiden kansainvälisiä ja kansallisia rooleja arvioidaan uudelleen. Kylmän sodan päätyttyä kahden talousjärjestelmän kilpai- lu on päättynyt. EU:ssa jäsenvaltioiden kansalli- sia tehtäviä on siirtynyt unionin tasolle ja kehitys jatkuu samansuuntaisena myös tulevaisuudes- sa.

Viidenneksi lännessä tietojohtamista on innos- tanut 1990-luvulle saakka jatkunut japanilaisten yritysten menestys. Se liitetään osaltaan japani- laisten erilaiseen käsitykseen tiedosta. Virallisen tiedon rinnalla japanilaiset painottavat julkilausuu- matonta tietoa, joka muodostuu kaikkien työntekijöiden osaamisesta ja taidoista eli niin sanotusta hiljaisesta tiedosta. Epävirallinen yhteistyö ja vuorovaikutus kuuluvat myös tähän. Tieto- johtamisen avulla se kytketään yrityksen viralli- seksi tiedoksi.<sup>27</sup>

Tietojohtamista kehittämällä yritysien luodaan menettelyjä, joiden avulla raakatietoa jalostetaan inhimilliseksi osaamiseksi. Tieto kytketään myös yrityksen strategian keskeiseksi osaksi ja strate- gia muutetaan toiminnaksi. Vasta osaaminen ja siihen perustuva tieto kasvattavat organisaation kokonaispääomaa. Informaatiota voidaan varas- toida tietokantoihin, mutta se siirtyy kyvykkyy- deksi, menestykseksi ja tiedon tuomaksi vallaksi vasta sitten kun sitä on käsitelty, sijoitettu yhteyk- siinsä ja sitä on analysoitu niin, että se tuottaa



maksimaalisen arvon organisaatiolle. Se on siirrettävä kaikkien ulottuville hyvin toimivan informaatiojärjestelmän avulla. Tiivistetysti, tieto on organisaation menestyksen taustalla olevaa älykkyyttä sekä menestyksellisiä strategioita ja politiikkoja.

### *Tieto ja kansallinen hallinta*

Valtioneuvostolle kuuluva kansallinen hallinta-tehtävä on luonteeltaan tietojohdantehtävä, jossa luodaan, jalostetaan, muokataan ja välitetään tietoa politiikan linjoista. Toteuttaessaan kansallista hallintatehtäväänsä valtioneuvosto ja muu valtion keskushallinto toimivat tieto-organisaation tavoin. Valtioneuvosto poikkeaa muista tieto-organisaatioista siinä, että sillä on oikeus pakkovallan käyttöön. Siinä suhteessa valtioneuvoston luonne on ristiriitainen. Se on tiedon jakaja ja käsittelijä, mutta samalla pakkovallan käyttäjä.

Vaikka valtion tehtävät 2000-luvun alussa ovat laveammat kuin vuosisadan alussa, valtio oli jo silloin tieto-organisaatio. Tieto oli tuolloin kuitenkin luonteeltaan salaista ja luottamuksellista ja tiedon käsittelyn teknologiat olivat kehittymättömiä nykyiseen verrattuna. Säätelemällä esimerkiksi ulkoasiainhallinnon edustusverkoston kautta kerätyn tiedon jakelua hallitus käytti tietoon perustuvaa hallintavaltaa. Valtio määritteli muutoinkin julkisuuden rajoja, piti kaiken hallintaa koskevan strategisen tiedon salaisena tai luottamuksellisena ja jakoi sitä valikoivasti. Kaikkiaan valtio oli vuosisadan alkupuolella Suomen sekä tärkein että suurin tieto-organisaatio.

Nyky maailmassa ei pärjää vanhoilla käsityksillä valtiollisesta tiedosta. Tiedon salaamisen ja tiedon suppean jakelun perinteet ja toimintamallit vaikuttavat edelleen hallinnossa. Ne ovat hallintokulttuurin pysyvintä syvärakennetta. Siitä huolimatta, että julkisen vallan tiedon säätelyä koskeva monopoliasema on murtunut, kaikki säätely ei. Uudenlaiset käsitykset valtion roolista tieto-organisaationa ovat vasta muotoutumassa.

- valtio on menettänyt entisen merkityksensä strategisen tiedon yksinomaisena tai lähes yksinomaisena haltijana
- valtiolla ei ole oikeutta tiedon säätelyyn eikä tiedonvälityksen valvontaan
- tietoa – sekä käytännöllistä että teoreettista – pidetään keskeisenä taloudellisen menestyksen tekijänä

- informaatio- ja kommunikaatioteknologian (ICT) kehitys (globaalisti toimiva digitaalitalous) rajoittaa valtion perinteisiä valtiollisen vallankäytön välineitä (esimerkiksi mahdollisuutta kontrolloida tietoa, käyttää verotusoikeuttaan ja valvoa kansallisia rajojaan) ja vaikuttaa julkisen vallan tehtävien toteuttamisen tapaan
- informaation ja tiedon julkisuus ja hallinnon avoimuus ovat nousseet modernin tietoyhteiskunnan keskeisiksi arvoiksi
- kun julkisuus ja avoimuus on modernin hallinnan keskeinen lähtökohta ja informaatioteknologian vallankumous tekee tiedon hankinnan aiempaa helpommaksi, valtion on määriteltävä tietoa koskevan politiikkansa perusteet.
- tietojenkäsittelyn kapasiteetin kasvun takia tietotyön luonne on muuttunut. Taloudellista kasvua edistävän merkityksensä ja taloudellisen hyötynsä takia myös informaation keräys ja jalostaminen tiedoksi on tullut tärkeäksi kilpailun kohteeksi
- uuden ICT:n avulla informaatiota voidaan siirtää nopeasti paikasta toiseen. Siirrettävän informaation määrä on lähes rajaton. Informaatiota voidaan muokata tavalla, josta ei aiemmin osattu edes kuvitella.
- kommunikaatioteknologian kehityksen takia kansalliset rajat ovat tiedon siirrossa menettäneet merkitystään.
- tiedon ja osaamisen merkitys menestyksen – tarkoittaa se sitten yrityksen voittoa, kansalaisten hyvinvointia tai hallinnon tuottavuutta – tekijänä on tiedostettu aiempaa selkeämmin

Uuden vuosituhannen alussa sähköisesti toimivan internet-talouden merkitys korostuu. Nopeus, avoimuus ja niiden pohjalta syntyvä luottamus tuovat taloudellista menestystä ja edistävät kilpailukykyä. Myös tulevaisuudessa julkinen valta on vastuussa kansallisten etujen ajamisesta ja puolustamisesta. Sen on edistettävä vakaata taloudellista kasvua, vastattava hyvin toimivasta julkisesta hallinnosta ja infrastruktuurista, laadukkaista julkisista palveluista ja yritystoiminnan edellytyksistä. Kaikki näiden perusteella julkisen toiminnan hyvyttä arvioidaan. Globaalissa taloudessa, jossa yritystoiminnan sijoittumisen maantieteelliset esteet ovat pienentyneet ja ihmiset liikkuvat varsin vapaasti maasta toiseen,

hyvin toimiva yhteiskunta on tärkeä kilpailutekijä.

Hyvään hallintaan kuuluu se, että valtio hankkii laaja-alaisesti informaatiota, muokkaa sitä kaikkien suomalaisten menestykseen liittyväksi strategiseksi tiedoksi ja välittää sitä takaisin yhteiskuntaan. Sen keskeisenä muotona ovat hallituksen määrittelemät toimintapolitiikat, joiden perusteella kansalaiset ja yritykset voivat luoda itselleen hyvinvointia, menestystä ja lisäarvoa. Toiminnaksi muutettavissa oleva tieto, joka on kaikkien saatavilla, muuttuu laaja-alaiseksi osaamiseksi. Se on tärkeä suomalainen kilpailuetu. Valtio voi säilyttää asemansa tärkeänä tulevaisuuden toimijana edelleen vain, jos se onnistuu tukemaan suomalaisten osaamista ja tuomaan tiedon yritysten ja kansalaisten ulottuville. Julkisuuden kautta syntyvää kansallista luottamus-pääomaa on käytettävä hyväksi suomalaisen hallinnan kulmakivenä myös kansainvälisellä tasolla.

Ajatus valtioneuvoston tietojohdamisen kehittämisestä perustuu siihen yksinkertaiseen havaintoon, että

- hallinta on valtion ja erityisesti valtioneuvoston ydintoiminta
- hallinnan keskeinen sisältö syntyy kansakunnan menestyksestä edistävistä tiedosta ja sen perusteella laadittavista kansallisista menestysohjelmista ja politiikasta sekä
- valtioneuvoston tehtävänä on välittää tuo tieto kaikille suomalaisille

Edellisestä johtuvaa valtioneuvostolle kuuluvaa kansakunnan tietojohdantehtävää valtioneuvoston on hoidettava verkostomaisen toimintatavan mukaisesti. On luotava sisäisesti avoin verkosto, joka perustuu luottamukseen yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa. Verkostomaisen työskentelyotteen kautta valtioneuvosto saa tietoa yhteiskunnan instituutioiden toimivuudesta.

### *Tietojohdaminen valtioneuvostoon*

Tietojohdamisen perspektiivistä valtioneuvoston kehittämisen tärkein tehtävä on kansallista hallintaa tukeva tiedon hallinta. Ensinnäkin, tietoorganisaationa valtioneuvoston ja sen eri ministeriöiden käytössä on oltava mahdollisimman relevanttia, ajantasaista ja tulevaisuuden haasteisiin suuntautuvaa tietoa, joka jalostuu syvälliseksi

osaamiseksi. Toiseksi, hallinnan yhdenmukaisuus ja kokonaisvaltaisuus voidaan saavuttaa vain kun, eri ministeriöiden hallintatieto saatetaan kaikkien ministeriöiden käyttöön. Nykyinen valtioneuvoston tiedon hallinnan järjestelmä on puutteellinen.<sup>28</sup> Valtioneuvostossa on valtavasti tietoa, mutta tietoa ei ole osattu jakaa riittävän helposti tavoitettavassa muodossa kaikkien valtioneuvoston piirissä toimivien saataville.

Tietojohdamisen menetelmien avulla valtioneuvostoon vuosien ja vuosikymmenten mittaan kumuloitunut tieto ja osaaminen, joka on sen keskeisin inhimillinen pääoma, on liitettävä teknisesti ja myös motivoitava kansallisen hallinnan palvelukseen. Pelkät tekniset ratkaisut eli tietohallinto - informaation käsittelyn infrastruktuuri ja tietoarkkitehtuuria – eivät riitä. Luovuus ja osaaminen on motivoitava ja sitoutettava täysimääräistä kansallisen hallinnan käyttöön.

Kun tietojohdamista kehitetään kansallisen hallinnan lähtökohdasta valtioneuvostoa on tarkasteltava aiempaa yhtenäisempänä kokonaisuutena. Se ei saa olla itsenäisten ministeriöiden muodostama organisaatorakenne. Valtioneuvoston organisaatorakenteen muutokset 1990-luvulla ovat hämärtäneet valtioneuvoston kollektiivista luonnetta. Se on vaikeuttanut kansakunnan yhtenäiseen hallintaan keskittyvää tiedonmuodostusta. Valtioneuvosto on eriytynyt, kun ministeriöiden välisiä perinteisiä koordinoitimenettelyjä on kevennetty ja purettu. Kun päätösvaltaa on siirretty yleisistunnolta ministeriöille, ne eivät voi seurata entisessä määrin toisten ministeriöiden päätöksiä ja linjauksia. Ministeriöiden kehittäminen konsernihallinnon periaatteiden mukaisesti oman hallinnonalansa emokonserniksi on osa tätä kehittämislinjaa.

Tietojohdamisen perspektiivi voi tuoda paineita valtioneuvoston organisaatorakenteen muuttamiseen. Nykyinen rakenne on vanhakantainen, sillä toisen maailmansodan jälkeen siihen on kyetty tekemään vain pari muutosta. Säädöstasoiset jäykkyydet ministeriöiden yhdistämiselle on poistettu. Nykyistä ministeriörakennetta ja ministeriöiden yhdistämistä tulisi arvioida kansallisen hallinnan ja sen edellyttämän tietojohdamisen perspektiivistä. Ei riitä, että valtioneuvoston osaamis-pääomaa ja tiedonvälitystä tehostetaan. On myös lisättävä organisatorista joustavuutta.

Hajauttamisen, eriyttämisen ja koordinoitimenettelyjen keventämisen kautta ministeriöiden sisäisen koordinaation ja yhtenäisen tiedonmuo-

dostuksen edellytykset ovat parantuneet. Se, kuinka yhdenmukaisesti kukin ministeriö toimii, riippuu ministeriön tehtäväkentästä, sen sisäisestä homogeenisuudesta ja ministeriön sisäisestä hallintokulttuurista. Ministeriön sisäinen organisaatiokulttuuri määrittää kunkin ministeriön eri osastojen tavan luoda ja jakaa tietoa keskenään sekä hyödyntää yhteistä tietoa. Moderni tiedonhallinnan teknologia ei estä ministeriöiden avointa sisäistä tiedon välitystä ja siirtoa osastosta ja yksiköstä toiseen. Esteet ovat henkisiä.

1990-luvun lopulla valtiosyhteisöhankeeseen kuulunut valtioneuvostotyöryhmä<sup>29</sup> kiinnitti ensimmäisenä huomiota valtioneuvoston kollektiiviseen kehittämiseen. Ajatus valtioneuvoston neuvottelustunnosta ilmensi sitä. Se oli ensimmäinen askel aiempaa yhtenäisemmän valtioneuvoston suuntaan. Pyrkimystä tulisi kehittää tietojohdamisen avulla.

Ministeriöt ovat saaneet viime vuosina uusia tehtäviä, mikä asettaa uudenlaisia vaatimuksia virkamiesten kvalifikaatiolle. Vanhat tiedot ja taidot eivät yksin riitä. Nyt tarvitaan tietoa valtionhallinnon ydintehtävästä, hallinnasta. Suomen jäsenyys EU:ssa muutti vanhaa hallintamallia ja toi valtavan määrän uusia osaamisvaatimuksia. Amsterdamin sopimus syvensi integraatiota. EMU:uun liittyminen kytki suomalaisen talous- ja finanssipolitiikan osaksi eurooppalaista talous- ja finanssipolitiikkaa. Kehitys kulkee samalla tavoin muissa ministeriöissä. Globalistuminen vaikuttaa samaan suuntaan. Enää ei riitä EU:n hallintajärjestelmään osallistuminen. Muutokset heijastuvat ensimmäiseksi ministeriöihin. Valtioneuvostossa tarvitaan kansallisen, eurooppalaisen ja kansainvälisen hallinnan osaamista. Se tarkoittaa syvällistä asiantuntijavalmistelua sekä aiempaa nopeampia päätöksiä. Virkamiesten on arvioitava toimintaa eurooppalaisesta ja globaalista perspektiivistä.

Virkamiesten on kyettävä suodattamaan aiempaa suuremmasta informaatiotulvasta hallituksen päätöksenteon pohjaksi strategista tietoa. Parhaatkaan tietojärjestelmät ja muodolliset koulutuskriteerit eivät riitä, elleivät virkamiehet toimi verkottuneesti sekä korosta luovuutta ja ennakkoluulottomuutta. Heidän on tiedostettava roolinsa kansallisen hallinnan asiantuntijoina ja hallituksen hallintaa koskevan päätöksenteon valmistelijoina. Ilmeisesti myös palkkausjärjestelmän uudistus on välttämätöntä. Palkkauksen hierarkiat on nykyisin kytketty organisaation

hierarkioihin. Asiantuntemuksesta ja johtamisesta palkitaan aivan eri tavoin. Virkamiehelle asetettavat vaatimukset voivat olla monessa suhteessa kovemmat kuin yksityisellä sektorilla tai akateemisessa maailmassa toimivilla. Pelkkä tietotulvan jäsentäminen ja jalostaminen ei riitä, vaan lisäksi tarvitaan tarmoa "myydä" hyvin analysoidut politiikkavaihtoehdot päätöksentekijöille. Virkamiehen on kyettävä markkinoimaan vaihtoehdot myös julkisuuteen.

### *Miten tästä eteenpäin?*

Tuotaessa tietojohdamisen ajatuksia valtioneuvostoon joudutaan pohtimaan tietojärjestelmien ja henkilöstöpolitiikan ja –hallinnon ohella organisaatioita ja hallintokulttuurin syvärakenteita.<sup>30</sup> Niin tehdään myös yrityksissä. Uudenlaisten tietojohdamisen mallien kyseenalaistaminen pakottaa kyseenalaistamaan monia vakiintuneita organisaatorakenteen ja johtamisen oletuksiaan. Kehitys kulkee kohti entistä nopeampia ja älykkäämpiä organisaatioita.

On pohdittava sitä, mitkä valtioneuvoston virastomuotoisen organisaation rakennepiirteet eivät sovellu jaettuun tietoon perustuvaan toimintatapaan? Estääkö valtioneuvoston nykyinen jäykkä organisaatorakenne uudenlaisen tiedonmuodostuksen? Voidaanko virallisia organisaatioita täydentää järjestelyillä, jotka edistävät henkisen pääoman optimaalista käyttöä, tehokasta tiedonmuodostusta, tiedon kumuloitumista sekä sen käyttöä hallinnassa? Ovatko ongelmat julkiseen vallankäyttöön liittyviä juridisia esteitä – salaisuus, päätöksenteon juridinen säätely - vai tulevatko ne enemmänkin vakiintuneista toimintatavoista ja hallintokulttuurista kuin hallinnon oikeudellisesta säätelystä? Uskoisin, että monessa tapauksessa esteet kumpuavat hallintokulttuureista.

Huomio on kohdistettava myös henkilöstöön. Valtioneuvoston virkamiehistön kansallisen hallinnan kompetenssia on tarkasteltava pitkän aikavälin kysymyksenä. Nyt valtioneuvoston osaamispääoma on kaksihuippuinen. Suuriin ikäluokkiin kuuluvat virkamiehet edustavat vahvaa, vuosikymmenten mittaan hankittua kumuloitunutta osaamispääomaa. EU:iin liittymisen yhteydessä ministeriöihin rekrytoituidet nuoret virkamiehet toivat sinne tuoreeseen teoreettiseen tietoon perustuvaa tietopääomaa. Molempia tarvitaan kansal-

lisen hallinnan uusien strategioiden kehittämises-  
sä. Osaaminen on siirrettävä seuraavalle polvelle ja uusi tieto osaajille. Hiljaisen tiedon merkitystä painottava tietojohdaminen voi tarjota hyviä ratkaisumahdollisuuksia nykyisen osaamisen täysimääräisessä hyödyntämisessä ja edessä olevan sukupolvivaihdoksen sujuvassa hoitamisessa.

Vastuu kansallisesta hallinnasta on valtioneuvoston ydintehtävä, johon kohdistuu yksityisen sektorin sekä yritysten, kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan suunnalta poikkeuksellisen suuri huomio. Globaalistuvassa maailmassa sitä seurataan myös kansainväliseltä suunnalta. Koska julkisen toiminnan keskeinen ominaisuus on julkisuus, se on otettava huomioon myös valtioneuvoston tietojohdamisessa. Uusi julkisuuslaki luo siihen uusia mekanismeja. Avoimet argumentit lisäävät hallinnan hyväksyttävyyttä. Hallinta on sitä uskottavampaa mitä avoimemmin politiikkavaihtoehtoista ja niiden lyhyen ja pitkän ajan vaikutuksista keskustellaan asiantuntijatiedon pohjalta jo asioiden valmisteluvaiheesta lähtien. Päätösten tietopohjan laadun on täytettävä äärimmäisen korkeat vaatimukset. Päätösten on oltava sellaisia, että ne kestävät myös pitkällä aikavälillä ja käyvät yksin yhteiskunnan kokonaisu-  
etujen kanssa.

Valtioneuvostossa tulisi selvittää tietojohdamisen suurimmat puutteet ja määritellä kehittämisen kohteet. Kehittämisen aihealueita ei pidä etsiä alan oppikirjoista vaan hallinnon itsensä kokemista ongelmista. Ministeriöiltä tulisi kysyä, mitkä toimintaympäristön tekijät edellyttävät niitä osaavaa tietojohdamista. Hallinnon omaa arviota tarvitaan siitä kokevatko ministeriöt puutteita toiminnan (eli valtioneuvoston tapauksessa hallinnan) sisältötiedoissa, inhimillisessä tietämyksessä (esimerkiksi ongelmanratkaisutaidot, johdaminen) vai hallinnon prosessitietämyksessä.

Olisi pohdittava sitä, ovatko valtioneuvoston organisaatorakenne ja tiedonhallinnan järjestelmät nykyisin optimaaliset hallinnassa tarvittavaan tiedonmuodostukseen ja osaamiseen. Tietojohdaminen voisi tarjota siihen yhden arviointiperspektiivin. Tietojohdamisen kehittämiseen kuuluu Nonakan ja Takeuchin mukaan seitsemän vaihetta. Niitä voidaan soveltaa myös valtioneuvostoon samalla tavoin kuin tuotannolliseen yritykseen. Vaiheet ovat

- luodaan tietoa koskeva visio ja tiedon han-

kintaa, luomista, kokoamista ja käyttämistä koskeva strategia

- kehitetään henkilöstön osaamisen pätevyyttä ja luodaan organisaatiokulttuuri, joka tukee henkilöstön osaamisen kaikinpuolista hyödyntämistä
- luoda edellytykset käytännön tiedon siirtymiselle organisaation eksplisiittiseksi tiedoksi ja erityisesti organisaation eri tasojen väliselle tiedonkululle
- suunnataan huomio erityisesti organisaation ydintoimintoja koskevaan tiedonmuodostukseen
- tunnistetaan organisaation johdon ja käytännön tason tiedonmuodostuksen ja kommunikaation solmukohtat
- uudistetaan organisaatorakenteita niin, että ne tukevat tiedonmuodostusta organisaation ydinosasta ja
- varmistetaan oleellisen organisaation ulkopuolisen tiedon hankinta ja sen siirtyminen organisaation kaikkien osapuolten käyttöön

## 5. VERKOSTOT TÄYDENTÄMÄÄN BYROKRATIAA

### *Verkoston käsite*

Yritysmaailma hakee kovenevassa kilpailussa menestystä yrityksen taseen ja finanssipääoman ohella inhimillisestä pääomasta sekä organisaatorakenteesta. Edellä käsitelty tietojohdaminen on esimerkki inhimillisen pääoman käytön tehostamisesta.

1990-luvulla organisaatorakenteen ja strategisen johtamisen uusista ajatuksista ehkä eniten huomiota on saanut verkostomainen toiminta ja yritysclusterit. Ne ovat viime vuosikymmenen muotiajatuksia. Verkostomaisen toiminnan avulla yritykset pyrkivät korjaamaan perinteisen hierarkkisen organisaatio- ja toimintamallin puutteita.<sup>31</sup> Termien ja mallien kirjo on suuri, mutta eroistaan huolimatta verkosto kattaa varsin hyvin uusien ajattelumallien perusajatukset.

Verkostomaisen toiminnan avulla haetaan ratkaisuja organisaation sisäisiin tehottomuuksiin ja organisaatioiden välisten suhteiden jäykkyyksiin, sulkeutuneisuuteen ja henkilöstön motivointi-ongelmiin. Myös verkostoajattelun taustalla on informaatioteknologian tarjoamat uudenlaiset mah-

dollisuudet ja globaalistuminen.<sup>32</sup> Sähköinen kaupankäynti on tuonut siihen uusia ulottuvuuksia.

Toisin kuin perinteisessä tehostamisessa verkostoajattelussa verkostoja pidetään byrokraattisen organisaatiomallin kilpailijana. Jotkut pitävät sitä organisaation rakenteita uudistavana ratkaisuna, jossa tehokkuuden ja tuottavuuden avaimia haetaan henkilöstön ja johtamisen (management ja leadership) eli inhimillisen pääoman suunnalta. Toisinaan verkostoja nostetaan jopa markkinoiden ja byrokratian rinnalle kolmantena resurssien allokointikeinona. Verkostojen markkinoista ja byrokratiasta poikkeavaa luonnetta kuvaa Francis Fukuyama. Hän katsoo verkoston muodostuvan toimijoista, jotka jakavat sellaisia epäviralliset normeja tai arvoja, joiden toteuttamiseen ei riitä normaali markkinavaihdanta eikä hierarkkinen valtasuhde.<sup>33</sup> Sosiaalinen pääoma syntyy verkostoissa.

Yritysmaailmassa on verkostoajattelusta erilaisia sovellutuksia. Michael Porterin kehittämä synergian tuottamiseen tähtäävä klusteri-ajattelu on saanut kannatusta yritysten välisiä suhteita uudelleenjärjestellevänä mallina.<sup>34</sup> Vakiintuneessa merkityksessä klusterilla tarkoitetaan teollisia osaamiskeskittymiä. Klusterit pyrkivät tuomaan uudenlaista lisäarvoa ja kilpailuetua osallistujien keskinäisimmän tavoitteen - eli voiton - saavuttamiseen. Klusterin muodostavat yritykset, joiden keskinäinen vuorovaikutus ja tietyn alan osaamiseen keskittyminen tuottavat niille selvästi osoitettavissa olevia hyötyjä. Klusterissa on usein tietyllä alalla toimivia palveluja ja hyödykkeitä tuottavia yrityksiä, mutta tärkeitä eivät ole toimijoiden väliset rajat vaan niiden keskinäiset kytkennät eli verkostot.

Klusterin osallistajat tavoittelevat menestystä ja lisäarvoa verkostoista, joihin kootaan erilaista osaamista yhteisen tavoitteen tueksi. Innovaatioita haetaan teollisen tuotekehityksen avulla sekä yhdessä asiakkaiden ja panosten toimittajien kanssa.<sup>35</sup> Vahvimmat suomalaiset klusterit ovat metsäklusteri, perusmetalliklusteri ja telekommunikaatioklusteri. Klusteri-ajattelua ja -toimintaa on kehitetty teollisuudessa, mutta sitä on yritetty tuoda myös julkiselle sektorille hyvinvointiklusterin muodossa. Hyvinvointiklusteriin sisällytetään hyvinvointipalvelujen tuottamiseen tarvittavat välineet ja teknologia sekä palvelut ja niitä tuottavat julkiset ja yksityiset organisaatiot.<sup>36</sup>

Verkostossa tehokkuus syntyy siitä, että kukin verkoston osallistuja keskittyy ydintoimintaansa

ja tärkeimpään osaamisalueeseensa. Ajatus on ohjannut 1980-luvun lopulta lähtien suurten kansainvälisten yritysorganisaatioiden ja erityisesti konsernien uudelleenjärjestelyjä. Kun yritys keskittyy ydintoimintoihinsa, sen on luotava tiiviit yhteistoimintasuhteet muiden sen kannalta relevanttien organisaatioiden kanssa. Toisaalta pitäytyminen ydintoimintoihin pienentää organisaatioiden kokoa ja voi vähentää hierarkia-portaiden määrää.<sup>37</sup> Kommunikaatio- ja informaatioteknologian ansiosta verkostomaisista toimintamuodoista on tullut uudistusten hallitseva piire.

Porterin ajatusten pohjalta syntyneessä klusterissa ei pidetä Fukuyaman tavoin verkostoja markkinoiden täydentäjä ja niiden korvaajana. Porterin klusterit toimivat markkinoilla ja markkinatilanteessa. Fukuyamalle verkostot ovat luottamuksen pohjalta koottuja vaihdantayhteisöjä, jotka synnyttävät sosiaalista pääomaa. Ne kumuloivat osaamista ja auttavat siirtämään sitä ihmisiltä toisille laajemmin kuin hierarkkisessa valtajärjestelmässä.

Kun kansakuntien ja yritysten menestyksessä painottuvat inhimillinen pääoma ja osaaminen, kaikkien työntekijöiden ja organisaation osaamisen toisiinsa kytkevä henkilöstöpolitiikka nousee kriittiseksi menestystekijäksi. Hierarkkisen käskyvaltaisen organisaation mekaaniseen työnjakoon, keskitykseen, tiukkaan valvontaan, muodollisiin sääntöihin ja salailuun perustuvat johtamismallit eivät toimi. Tarvitaan luottamusta, sosiaalista pääomaa ja epävirallisia yhteisiä normeja sekä yhteisyyttä, jolloin organisaation hierarkiat madaltuvat ja auktoriteetti sisäistetään oman toiminnan itsehallinnaksi.

Porterin tavoin hahmotettu verkostoajattelu ei ole uutta valtioneuvostossa. Ajatus on heijastunut suomalaisiin hallintouudistuksiin jo tämän vuosikymmenen alussa. Ministeriöitä on kehitetty hallituksen esikunniksi ja niitä on puhdistettu hallinnollisista tehtävistä, jotta ne voisivat keskittyä hallituksen avustamiseen eli niiden ydintoimintaan. Ongelma on lähinnä se, että ministeriöiden muodostamat verkostot eivät synnytä eikä riittävästi yhteisyyttä eikä valtioneuvoston verkostolla ole ehkä riittävästi hallinnollista johtoa. Ministeriöiden välinen viestintä on tahmeaa ja sisältää piirteitä vanhasta salailevasta hallintokulttuurista.<sup>38</sup>

### *Verkostoajattelu valtioneuvostoon*

Valtion keskushallinnon, joka koostuu valtioneuvostosta ja keskushallinnon virastoista, voitaisiin periaatteessa katsoa muodostavan eräänlaisen hallintaverkoston. Sinne keskittyy suomalainen hallinnan osaaminen. Klusteria valtioneuvosto ja keskushallinnon yksiköt eivät muodosta, mutta verkostomaista toimintatapaa keskushallinnossa voidaan kehittää. Muodollisimmillaan se tarkoittaa virastojen sisäisten säädöksissä määriteltyjen ja muutoin vakiintuneiden toimintaperiaatteiden täydentämistä verkostomaisilla periaatteilla. Vaikuttavaan lopputulokseen päästään, kun verkostomainen toiminta perustuu osapuolten luottamukseen, tietoisuuteen yhteisesti sisäistetyistä tavoitteista ja yhteiseen pyrkimykseen kohti hyvää tulosta. Kunkin verkostoon kuuluvan viraston tehtävänä olisi tuottaa tietoa valtioneuvostolle oman toimialansa strategisista ydintietämyistä ja tietoa omaan verkostoonsa kuuluvien yhteiskunnan muiden instituutioiden tilasta. Samalla virasto saisi käyttöönsä kaiken tuossa verkostossa olevan tiedon. Tiedon välitys olisi molemminpuolista. Organisaatorajoilla ei ole siinä tapauksessa suurta merkitystä.

Verkostomaisesti toimiva valtioneuvosto tukee suomalaista yhteiskuntaa ja verkostomaisesti toimivia markkinoita, sillä valtioneuvosto keskittyy omaan ydintoimintaansa, kansakunnan hallintaan ja siihen kuuluviin perustehtäviin. Ne ovat tehtäviä, jotka eivät kuulu millekään muulle instituutiolle Suomessa. Kukin osapuoli tietää oman roolinsa eikä pyri kilpailemaan keskenään. Kun verkostoajattelu ohjaa valtioneuvoston kansallisen hallintakapasiteetin kehittämistä, järjestelmästä ei voi tulla liian suljettu. Kansallisesta hallinnasta vastaavan valtioneuvoston hallintatietämystä tulee integroida talouden ja kansalaisyhteiskunnan verkostoihin. Julkisen sektorin oman hallinnon kehittäminen on vain yksi osa kansallisesta hallintatehtävästä.

Siirtyminen verkostomaiseen toimintaan ei poista valtioneuvostosta hierarkioita. Niillä on oma perustelunsa ja tärkeä tehtävänsä. Nimenomaan kansallisessa hallinnassa tarvitaan vakautta ja selkeitä vastuusuhteita. Tulevaisuuden nopeasti muuttuvassa internet-taloudessa tarvitaan vakaita yhteiskunnan ja talouden instituutioita, sääntöjä ja niiden toimivuutta valvovia organisaatioita, jotka edustavat ennustettavuutta ja vakautta. Joustavien organisaatioperiaatteiden ja

verkostoajattelun soveltaminen keskushallinnossa ei saa vaarantaa hallinnon normaaleja säädöksissä määriteltyjen tehtävien vakaata ja luotettavaa hoitamista.<sup>39</sup>

Verkostomaisen toimintamallin omaksuminen ei poista valtionhallinnosta hallintomenettelyn periaatteita. Joustavuus ei saa vaarantaa kansalaisten tarvitsemää oikeusvarmuutta eikä nopeus tuoda epäselvyyttä hallinnollisten asioiden vastuujärjestelmään. Sääntelyn keventäminen ei saa synnyttää pienintäkään epäilyä korruptiosta.

Ministeriöiden ongelmaksi on usein mainittu putkihallinto.<sup>40</sup> Lokeroituminen ministeriöihin, osastoihin ja yksiköihin sopii huonosti verkottumisen kanssa. Toisaalta perinteisiä organisaatiarakenteita voidaan tarvita sen varmistamiseen, etteivät nykyisen hallinnon hyvät puolet ja esim. hiljainen tieto katoa. Lisäksi niiden puitteissa myös osaamisen kartuttaminen voi olla tehokkaampaa ja se voi jopa tukea verkottumista. Hierarkioita ja verkottumista tulisi limittää toisiinsa matriisiorganisaation tavoin. Verkostot tulisi saada valtioneuvoston hierarkioiden palvelukseen ja avuksi.

Verkottumisen esteet ovat moninaiset. Tässä yhteydessä voidaan esille nostaa valtioneuvoston nykyisen tehtäväkentän hajanaisuus ja monialaisuus. Ministeriöiden kaikki nykyiset tehtävät eivät ole hallintatehtäviä. Niin kauan kuin ministeriöiden tehtäväkentät ovat monialaiset ja hallinto hukkuu kaiken muun tekemisen varjoon valtioneuvostossa, ministeriöt hävittävät hyviä ideoita enemmän kuin tietojohtamiseen erityisesti panostaneet yritykset. Niiden pontimena on armoton kilpailu markkinoista ja tulokset.

### *Horizontaalinen vuorovaikutus ja yhteistyö*

Hallinto on aina Suomessa noudattanut joustavan ja horizontaalisen vuorovaikutuksen periaatetta, vaikka virallisesti asiat tulee käsitellä kirjallisesti. Suomessa toimitaan varsin joustavasti, sillä hallinto on pieni ja virkamiehet tuntevat toisensa. Euroopan suurista valtioista (esimerkiksi Ranska ja Saksa) ja eurooppalaisista organisaatioista (EU) poiketen virkamiehet hoitavat asioita joustavasti horizontaalisesti. Asia on eräänlainen itsestään selvyys, joka myös unohtuu helposti ellei siitä huolehdi.<sup>41</sup>

Vaakasuora vuorovaikutus suomalaisen hallintokulttuurin julkilausumattomana periaatteena

johtuu monesta seikasta. Keskushallinnon pienuus on sen keskeinen edellytys. Valtioneuvoston virkamiehistön yhdenmukainen koulustausta ja siitä syntyvät tuttavuusverkostot ovat toimineet riippumatta virastorajoista. Aina 1960-luvulle saakka ministeriöt olivat niin pieniä, että kaikki ministeriöt mahtuivat valtioneuvoston linnan tai sen välittömään läheisyyteen. Valtioneuvoston päätöksenteon kollegiaaliset muodot ja presidentin esittelyn sekä valtioneuvoston yleisistunnon varaan rakennettu keskitetty päätöksentekojärjestelmä esittelymenettelyineen pakottivat virkamiehet yhteistyöhön. Keskushallinnon pienuudesta, virkamiesten yhdenmukaisesta koulustaustasta, viikoittaisista esittelymenettelyistä johtuva virkamiesten hyvä keskinäinen tuntemus on pitänyt yllä erilaisia epävirallisen vuorovaikutuksen muotoja.<sup>42</sup>

Valtioneuvoston ja keskushallinnon koon kasvaminen, hallinnon lohkoutuminen, useat hierarkiaporaatit ja 1990-luvulta lähtien ministeriöiden eriytyminen sekä keskitettyjen koordinaationmenettelyjen purkaminen vaikeuttavat vaaka-suoraa vuorovaikutusta. Toisaalta kun 1990-luvun hallinnon uudistuksissa on painotettu irtautumista byrokraattisista, säädöksissä määriteltyistä muodoista, joustavan ja horisontaalisen yhteensovittamisen esteet ovat pienet. Kansainvälisesti arvioiden Suomen keskushallinto on edelleen suppea ja virkamiesten mentaliteetti ei-byrokraattinen. Tämän toimintatavan arvo on tiedostettava ja sitä on vaalittava.

### *Tiimityöskentely ja vastuun delegointi*

Suomen keskushallinnossa tehdään paljon ryhmätöitä, mutta harvassa työryhmässä päästään sellaiseen aitoon tiimityöskentelyyn, jossa kaikki osapuolet osallistuvat työhön täysipainoisesti. On analysoitava ryhmätöskentelyn esteitä.

Virkamiesten työtehtävien moninaisuus ja työn raskas kuormitus lienevät suurimmat esteet kovin moneen tiimiin osallistumiselle. Hallinnon vanhat reviiiridat varmaan myös osaltaan heikentävät halukkuutta aitoon yhteistyöhön. Tiimityöskentelyä vaikeuttaa myös virastojen halukkuus suojella omia tietojaan. Avoimuus-puheesta ja uuden informaatioteknologian tarjoamista mahdollisuuksista huolimatta hallinto ei kovintaan aktiivisesti jaa omaa tietoaan muun hallinnon kanssa. Se ei edistä luottamusta hallintoa koh-

taan.<sup>43</sup>

Valtionhallinnon hierarkioita on pyritty madaltamaan 1980-luvun lopulta lähtien. Sen tulokset ovat vaihtelevia, usein jopa vaatimattomia. Useimmissa ministeriöissä on luovuttu apulaisosastopäällikön viroista ja toimistoista. Toimistojako on korvattu yksikköjaolla, joka on yhtä jäykkä kuin toimistojako ja toimii samalla periaatteella, eli yhtenä hierarkkisena tasona tai portaana. Keskusvirastojen lakkauttaminen ei ole juurikaan vähentänyt keskushallinnon tasojen määrää. Koska keskushallinnosta aluetasolle siirrettävissä olevien asioiden määrä on rajallinen, keskushallinnossa ei voida päästä 1990-luvun alussa asetettuun tavoitteeseen, yksiportaiseen keskushallintoon. Kansallisen hallinnan tehostaminen edellyttää strategisella tasolla toteutuva vertikaalista joustavuutta sekä uudenlaisia tiedonmuodostusta.

Uudistuksia on jatkettava edelleen ministeriöissä madaltamalla niiden rakenteita ja joustavoittamalla osastorajoja. Se lisää hallinnon sisäistä luottamusta ja hallinnon sisäistä yhteistoimintaa sekä lisää hallinnon ulkoista luottamusta. Ministeriöihin on luotava tiimityöskentelyn henkeä. Ministeriöiden alapuolelle sijoittuvat muut keskushallinnon yksiköt toimivat asiantuntijaeliminä ja koko maata koskevinä hallinnollisina keskuksina.

### *Ketteryys eli sopeutuminen ympäristön muutoksiin*

Staatisuus on ollut Suomen valtiollisten organisaatioiden keskeinen ominaisuus aina 1990-luvulle saakka. Esimerkiksi 1990-luvulla uudistettujen lääninhallitusten juuret ovat 1640-luvulta ja vuosikymmenen alussa lakkautetut keskusvirastot ovat peräisin 1800-luvun alkupuolelta tai vähintään 1800-luvun lopulta. 1990-luku katkaisi staattisuuden, sillä hallinnon rakenteita muutettiin syvällisemmin kuin ehkä koskaan sitä ennen sota-aikaa lukuun ottamatta – ministeriöitä lukuun ottamatta. Ministeriöiden tietoinen jättäminen uudistusten ulkopuolelle ei ole lisännyt kansallisen hallinnan uskottavuutta.

Vaikka valtion viranomaisten on edustettava yhteiskunnallista jatkuvuutta, myös hallinnan muotojen on sopeuduttava jatkuvasti muutuvaan ja vaikeasti ennakoitavissa olevaan kansainväliseen ympäristöön. Hallinnan uskottavuus tulee

siitä, että valtioneuvosto kykenee hallitsemaan oman muutoksensa ja osoittaa omalla muuttamisellaan, joustavilla ja ketterillä muodoillaan oman pätevyytensä.

Aidosti verkostomaisesti työskentelevän keskushallinnon on kyettävä ratkaisemaan toisaalta vakauden tuoman organisatorisen jähmeyden ja toisaalta muutosherkkyden edellyttämän joustavuuden dilemma.

### *Uudenlaiseen osaamiseen*

Kansainvälisen ja kotimaisen ympäristön käänteet sekä valtion tehtävien muutos tuovat muutosvaatimuksia virkamiehistöön. Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin, unioniasioiden parissa työskenteleviltä virkamiehiltä edellytettiin hyvää kielitaitoa ja kansainvälisissä tehtävistä työskentelyn tarvittavia taitoja. Ne kyettiin varsin nopeasti hankkimaan. Myös nyt esitettäviin vaatimuksiin voidaan vastata. Aiemmista taitovaatimuksista poiketen nyt painotetaan ei-byrokrattisia ominaisuuksia eli luovuutta ja omaaloitteisuutta sekä valmiutta yhteistoimintaan ja itsenäiseen päätöksentekoon.

### *Sitoutuminen organisaatioon*

Hallinto voi selviytyä vaativista hallintatehtävistään vain jos sen virkamiehistö on sitoutunut työhönsä täysin voimin. Sitouttaminen on nostettava johtamiskulttuurin ydintavoitteeksi. Koska hallinto ei kuulu kenellekään muulle kuin hallinnolle, tehtävä voi onnistua vain jos hallinnasta vastaava keskushallinnon virkamiehistö on sisäistänyt hallinnan arvot omiksi arvoikseen ja sitoutunut toimimaan niiden mukaisesti. Virkamiesten tulee nähdä työnsä merkitys organisaatiolle. Siihen kuuluu yksilöllinen vastuuntunto omasta työstä ja sen tuottamasta arvosta koko hallinnolle.<sup>44</sup>

Sellainen keskushallinto, joka on sisäistänyt muutosherkkyden oman hallintokulttuurinsa syvärakenteen keskeiseksi osaksi, kykenee näyttämään suuntaa suomalaiselle yhteiskunnalle kansainvälisessä muutoksessa.<sup>45</sup>

Verkostomainen toiminta ei tee verkoston kaikista osapuolista tasavertaisia - verkosto syntyy usein jonkun verkoston vaikutusvaltaisimman organisaation tai verkostoon vahvimmin sitoutuneen johtajan (tai ainakin ydinhenkilöiden)

ajamana Verkoston keskeinen ominaisuus on kuitenkin keskinäinen vuorovaikutus, luottamus, vapaa tiedonvaihto, kuuntelu, keskustelu ja ymmärretyksi tuleminen. Verkostot madaltavat organisaatioiden rajoja, edistävät vastavuoroisuutta ja intressien yhdensuuntaisuutta ja luottamusta. Ne parantavat ristiriitojen ratkaisukykyä ja luovat herkkyyttä monitasoiselle kommunikaatiolle. Tietointensiivisessä verkostossa on havaittu, että mitä tärkeämpää organisaatiolle on uuden tiedon luominen eikä ainoastaan olemassa olevan tiedon käyttöönotto ja soveltaminen sitä enemmän hierarkisuus ja keskitetty johtaminen haittaavat organisaation innovatiivisuutta ja luovuutta.<sup>46</sup>

## **6. PÄÄTELMÄT**

Valtioneuvoston hallintakyvyn kehittäminen on keskeisenä tavoitteena valtioneuvoston kesäkuussa 2000 asettamassa keskushallinnon uudistushankkeessa. Hallituksen päätöksen taustalla oli kolmen kansainvälisen arvioijan (G.P. Peters, Derry Ormond ja G. Bouckaert) esittämät näkemykset valtioneuvoston kehittämisen painopisteistä. Kun ennustettavuus on arvioijien mielestä menettänyt merkitystään, keskushallinnon kapasiteettia ja joustavuutta sekä valtioneuvoston yhteentoimivuutta on tehostettava.

Kehittämisen haasteet ovat asiantuntijoiden mukaan 1. koko valtioneuvoston kokonaisvaltaisen johtamisen vahventamisessa, 2. visionäärisyyden ja kansallisten menestystekijöiden hahmottamisessa pitkällä tähtäimellä, 3. hallinnon tehostamisessa, 4. kansainvälistymisessä, 5. luottamuksen kasvattamisessa ja hallintoa koskevan legitimaation vahvistamisessa ja 6. joustavuudessa ja muutoksen hallinnassa.<sup>47</sup> Keskushallinnon uudistuksen käynnistävässä hallituksen päätöksessä kesäkuulta (21.6.2000) hallinnan tehostaminen on nostettu tärkeäksi painopisteeksi. Siihen tähtäävät erityisesti hankkeet, joilla hallituksen strategiasalkusta tehdään aidosti strateginen työkalu ja strategiasalkun roolia terävöitetään sekä valtioneuvoston kanslian strategista kapasiteettia vahvistetaan tulevaisuusorientuneeseen, ja pitkän aikavälin strategisen suunnittelun suuntaan.

Tämän esityksen painopiste on ollut tietojohdantamisen ja tiedon hallinnan menetelmällisessä kehittämisessä. Sen sijaan uudenlaisen tieto-



johtamisen tarvetta, globaalistumista ja informaatio- ja kommunikaatioteknologian muutosta on ainoastaan sivuttu. Ne ovat kuitenkin ne tekijät, jotka tuovat sisällön valtioneuvoston toiminnalle. Ne edellyttävät vakiintuneen kansallisen hallintamallin uudistamista ja valtion keskushallinnon ydintehtävän eli hallinnan nostamista tietojohdamisen keskiöön. Vaikka esityksessä on ainoastaan lyhyin viittauksin käsitelty uuden vuosisadan hallinnan teemoja, on se tulkittavissa tästä uudesta johtamisen välineestä samalla tavoin kuin 1960-luvulla Marshall McLuhan<sup>48</sup> 1960-luvun lopulla tuodessaan esille ajatuksen, että väline on viesti.

Kansainvälisessä kilpailussa menestyminen ja kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisessa tarvitaan osaamista, taitavaa asioiden hallinnointia ja kaikkien valtioneuvostossa työskentelevien osaamispääoman saamista hallituksen käyttöön. Tietojohdamisella on siinä tärkeä tehtävä. Ihmisten motivoinnin, työilmapiirin parantaminen ja hyvin toimivien tiedon hallinnan järjestelmien on palveltava samaa päämäärää. Tietojohdaminen on laaja-alainen yhteensovittamistehtävä, joka saa perustansa kokonaisuuden hallinnasta.

## LIITE 1: VALTIONEUUVOSTON TULOSOHJELMOINTI

Hallituksen strateginen johtamisprosessi voidaan järjestää monella tavoin. Oheinen hahmotus on rakennettu lähtien suomalaisen hallitustyöskentelyn perinteistä ja nykyisistä toimintamalleista. Sitä on kehitetty eräiden OECD-maiden soveltamien strategisten johtamismallien (Irlanti, Australia) pohjalta.

Strategiaprosessin perustana on hallitusohjelma, joka tuo sisällön hallituksen strategiseen johtamiseen. Hallitusohjelman valmistelu ja päätöksenteko kuuluvat poliittisille päätöksentekijöille. He ovat saaneet siihen kansalaisilta valtakirjan vaaleissa. Hallitus kirjaa ohjelmaan omaan poliittiseen näkemykseensä perustuvan vision kehityksen suunnasta ja kehittämisen periaatteista. Vaikka eri hallitusten hallitusohjelmien ei lähtökohtaisesti pidä muodostaa jatkumoa, hallitusohjelman laatijoiden käytössä tulisi olla mahdollisimman oikean tiedon pohjalle perustuvat ja laaja-alaiset analyysit kansantalouden ja valtiontalouden rakenteellisista kehityssuunnista, kansainvälisen talouden lähivuosien näkymistä, ta-

lous- ja yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen voimassa olevista kehityssuunnista ja toimintavaihtoehtoista sekä voimassa olevista talous- ja yhteiskuntapolitiittisista kannanotoista edellä mainituista ennusteista. Hallinnolla tulisi olla siihen valmiuksia.

Valtioneuvoston strategisen johtamisen mallin voitaisiin sisällyttää seuraavat osat:

1. hallitusohjelmaan kirjatut hallituksen poliittiset toimintalinjat ja tavoitteet sekä
2. ministeriöiden valmiit leimat muut ajankohittaiset uudistus suunnitelmat muodostavat
3. hallituksen strategiasakun, jossa hallituksen poliittiset tavoitteet kuvataan
4. hallituksen strategisina tulosalueina (STA), jotka
5. kootaan hallituksen strategiseksi tulosohjelmaksi (STO), jonka
6. ministeriöt täsmentävät yksityiskohtaisiksi avaintuloksiksi (AT), jotka sisällytetään
7. ministeriöiden laatimaan hallinnonalan tulosohjelmaan, jonka pohjalta
8. ministeriöt täsmentävät virastojen tulos- ja vaikuttavuustavoitteet, jotka
9. kirjataan virastojen tulossopimuksiksi, joiden
10. toteutumisesta ministeriöt laativat hallinnonalan tuloskertomuksen ja joista
11. hallitus kokoaa eduskunnalle annettavaan tulos- ja vaikuttavuuskertomukseen.

Mallissa painotetaan hallituksen roolia politiikan johtajana. Pitkäjänteisen strategisen työskentelyn kannalta keskeiseksi vaiheeksi muodostuvat hallituksen asettamisen yhteydessä tehtävät analyysit ja hallituksen linjaukset. Tuossa vaiheessa on määriteltävä talous- ja yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen keskinäiset painopisteet ja jäsennettävä johtovastuu. Ne on kytkettävä hallitussalkkujen jakoon ja ministeriö rakenteeseen. Hallitusohjelmaan sisältyvien tulosalueiden ja hallituksen salkkujen välillä on oltava toimiva yhteys.

Sen jälkeen, kun hallitus on asetettu ja ministerit ovat ottaneet kantaa toimialansa ajankohittaisiin hankkeisiin, hallitus määrittelee hallitusohjelman tavoitteiden mukaiset hallituksen strategiset tulosalueet (STA). Se tapahtuu hallituksen strategiasalkussa. Tulosalueet osoitetaan jonkun tai joidenkin tarkoin nimettyjen ministereiden johtoon. Vastuu strategisten tulosalueiden määrittämisestä kuuluu pääministerille, häntä avustavalle yksikölle ja hallituksessa vastaavia asioita käsit-

televälle ministeriryhmälle.

Tulosalueiden, ministerisalkkujen ja hallinnonalojen keskinäisten suhteiden jäsentämisen tavoitteena on luoda selkeä vastuujärjestelmä. Strategisissa tulosalueissa on voitava yhdistää ministeriöiden, virastojen ja yksittäisten virkamiesten tavoitteet.

Kun hallituksen strateginen johtaminen ja strategisten tulosalueiden valmistaminen kytketään nykyisiin ohjausjärjestelmiin, hallitusohjelman toimeenpano on rytmittettävä vuosittaiseksi prosessiksi. Hallitus valmistele joko joka toinen vuosi tai jopa vuosittain, jollakin tavoin budjettisuunnitteluun liittyen, hallituksen strategisen tulosohjelman (STO). Se kattaa nykyisen ohjausjärjestelmän piiriin kuuluvat kysymykset sekä muut keskeiset valtioyhteisön osat. Tulosohjelmassa hallitus määrittää uudistuspolitiikan sisällön täsmällisesti, mitattavissa olevina suureina. Se on hallitusohjelmaa täsmällisempi asiakirja.

Hallituksen strateginen tulosohjelma on hallinnon sekä markkinaehtoisesti toimivan sektorin sekä myös julkisesta palvelutuotannosta vastaavien yksiköiden eli koko julkisen sektorin piiriin kuuluvien yksikköjen suunnittelun, johtamisen ja tulosraportoinnin viitekehys.

Hallituksen hyväksymässä tulosohjelmassa kaikkia hallinnonaloja ja julkisen sektorin osia voidaan tarkastella yhtenäisesti. Tulosohjelma tuo virastojen strategiseen suunnitteluun kiinteitä liittämällä niiden toiminnan hallitusohjelman tavoitteisiin. Valtionhallinnossa se antaa suuntalinjoja virastojen henkilöstösuunnitelmille ja resursien allokoinnille. Tulosohjelma on ministeriöiden laatiman ja eduskunnalle annettavan hallinnonalan toimintakertomuksen perustana.

Tulosohjelman julkistaminen on viesti hallituksen tietoisesta tahdosta toteuttaa tiettyjä yhteiskunnallisia uudistuksia. Se ilmaisee hallituksen poliittisen ohjauksen suuntalinjat. Julkiseksi asiakirjaksi tarkoitettu ja hallitusohjelman toimeenpanoon kytketty tulosohjelma on vastaus eduskunnan esittämään kritiikkiin ohjauksen merkitsemästä eduskunnan aseman heikkenemisestä. Asioiden käsittely hallituksessa ongelma- ja tuloskeskeisesti, hallituksen kollektiivinen työskentelyote ja strategisen johtamisen omaksuminen ilmaisevat samaa pyrkimystä. Ne ovat viestejä julkisuudelle siitä, että hallitus ulottaa tulosajattelun koko julkiseen sektoriin, erityisesti valtion hallintotehtäviin sekä tehtävien erityisluonne huomioon ottaen myös markkinaeh-

toisiin toimintoihin ja julkisiin palveluihin. Tulosohjelman kautta keskustelu tuloksista ulotetaan eduskunnan ja hallituksen välisiin suhteisiin. Hallituksen strateginen tulosohjelma kytkee ministeriöiden ja virastojen toiminnan hallituksen poliittiseen ohjelmaan ja tavoitteenasetteluun. Uudistus pyrkii lisäämään hallinnon tulosvastuuta ja tilivelvollisuutta.

Ministeri täsmentää strategiset tulosalueet pienemmiksi osiksi eli avaintuloksiksi (AT). Ministeriöt vastaavat oman hallinnonalan virastojen, markkinaehtoisesti toimivien yksikköjen ja julkisten palveluiden tuottajien toiminnan kytkemisestä hallituksen ohjelmaan ja hallitusohjelman tavoitelauseiden muuttamisesta taloudellisiksi ja yhteiskunnallisiksi vaikutuksiksi.

Hallituksen tulosohjelman perusteella kaikki ministerit julkistavat oman hallinnonalan avaintulosalueita koskevat tulosohjelmat. Hallinnonaloittaiset ohjelmat pohjautuvat hallituksen tulosohjelmaan, mutta eivät ole välttämättä sen kanssa identtisiä, mistä syystä niitä ei voida koota yhtenäiseksi asiakirjaksi.

Strategiseen johtamiseen kuuluu myös toiminnan arviointi ja seuranta. Hallitus osallistuu aktiivisesti hallitusohjelman ja strategisen tulosohjelman seurantaan. Seurantatietoa liitetään myös hallituksen eduskunnalle antamiin toimintakertomuksiin. Ministerit vastaavat hallinnonalan toimintakertomusten valmistelusta.

Pääministeri vastaa hallituksen strategisesta johtamisesta ja suunnittelusta. Kukin pääministeri päättää siitä, millaista apua hän tehtävässä tarvitsee ja kuinka se järjestetään. Joissakin maissa hallitus on määrännyt hallitustasoisien strategisten johtamisen yhteensovittamisen jonkin ministerivaliokunnan tehtäväksi. Valiokunta

- avustaa pääministeriä hallituksen strategisesta johtamisesta ja hallituksen strategisen viitekehysten valmistelussa
- asettaa eri tulosalueiden keskinäisiä prioriteetteja
- valmistele hallituksen käsittelyä varten poikkihallinnollisia strategia-arvioita ja
- koordinoi useita ministeriöitä koskevien strategisten tulosalueiden johtamista.

Koska hallituksen ohjelmassaan ilmaisemat tavoitteet harvoin rajoittuvat vain jonkin ministeriön vastuulle, laajojen strategisten tulosalueiden johtamista varten voidaan asettaa koordinaatioryhmiä, jotka vastaavat strategisen tulosalueen

johtamisesta.

Valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston olisi kehitettävä päätöksentekoa menokehyksistä ja menokehysten valmistelua tulosalueittaiseen suuntaan niin, että siinä keskitytään suurempien kokonaisuuksien käsittelyyn. Ministeriöitä voitaisiin käsitellä ministeriryhminä.

Valtioneuvoston työn kehittäminen strategisen johtamisen suuntaan painottaa valtioneuvoston kollektiivista ja yhtenäistä luonnetta. Se on askel ministeriöpainotteisesta ja kollegiaalisesta valtioneuvostomallista kollektiivisen hallitusmallin suuntaan.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Keskustelua valtion roolista ks. esim *Philip G. Cerny: The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency, and the Future of the State.* Sage Publications London 1990 ja *The State in a Changing World.* World Development Report 1997. World Bank, Oxford University Press. New York 1997.

<sup>2</sup> Ks. valtion tehtävien luonnehdinnasta yrityksen strategisen markkinoinnin näkökulmasta: *Philip Kotler, Samkid Jatursripitak, Suvit Maesincee: The Marketing of Nations.* The Free Press, New York 1997.

<sup>3</sup> *Lester Thurow: Creating Wealth : The New Rules for Individuals Companies and Countries in a Knowledge-based Economy.* Nicholas Brealey publishing, London 1999.

<sup>4</sup> *Suomi tietoyhteiskunnaksi : kansalliset linjaukset.* Valtiovarainministeriö 1995.

<sup>5</sup> Ks. tuoreet ja vertailevaan analyysiin perustuvat tutkimukset Suomen strategiasta *Markku Haminvirta: Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries. A Comparison.* Helsinki 2000 ja *Christopher Pollit and Geerty Bouckaert: Public Management Reform. A Comparative Analysis.* Oxford University Press. Oxford 1999.

<sup>6</sup> *From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity.* Reforming State Functions and Public Management in Finland. Ministry of Finance. Research Reports. 3/2000 ja *Maailman paras julkinen sektori?* Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Valtiovarainministeriö, 1993.

<sup>7</sup> Kokoomateoksessa *Governance in a Changing Environment* (ed by B. Guy Peters and Donald J. Savoie, McGill-Queen's University Press. Montreal & Kingston, 1995) tutkijat keskittyvät pääasiassa julkisen hallinnon uudistamisen perinteisiin kysymyksiin. Myös P. Guy Peters lähestyi hallintaa valtion tehtävien hoidon erilaisina hallinnollisina malleina vielä 1996 *The Future of Governing: four emerging models.* University of Kansas. Kansas 1996. Teoksessa *Modern Governance* (New Government-Society Interactions. Ed by Jan Kooiman. Sage Publications. London 1993) hallinnan näkökulma

on julkisen hallinnon uudistuksia laiveampi.

<sup>8</sup> *Governance Outreach Initiative.* Report on High-Level Seminar held 9-10 May 2000. SG/GO(2000)4. 2 June 2000 ja *Government of the Future: Getting from here to there.* A Symposium organised by the OECD, 14-15 September 1999. (<http://www.oecd.org/puma/strat/Symposium/index.htm>)

<sup>9</sup> *Governance. The World Bank's Experience.* The World Bank Group. Washington DC. 1994 ja *James D Wolfensohn: The Other Crisis.* Address to the Board of Governors. Washington D.C. October 6, 1998.

<sup>10</sup> Cerny tuo tämän moniulotteisen näkökulman esille jo vuonna 1990 ilmestyneessä kirjassaan (Cerny 1990).

<sup>11</sup> Alkuperäisessä muodossaan se oli valmisteltu valtioneuvoston virkamiesjohdolle järjestettyyn tietojohdattamisminäariin. Sen (16.3.2000) järjestivät valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Seminaarin otsikkona oli "Elääkö valtioneuvosto tietoyhteiskunnassa?" Seminaarille avattiin omat internet-sivut valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston yhteyteen. Nytemmin keskustelu on siirtynyt valtioneuvoston sisäiseen intranettiin. Ks. seminaarista Seppo Tiihonen: *Vain jaettu tieto on valtaa.* Valtioneuvostossa pohdittiin osaamisen haasteita. Hallinto 3/2000, 24-26.

<sup>12</sup> Presidentti Clintonin 1990-luvun alun työministeri Robert Reich aloitti vuonna 1990 julkaistun kirjansa seuraavasti: "We are living through a transformation that will rearrange the politics and economics of the coming century. There will be no national products or technologies, no national corporations, no national industries. There will no longer be national economies, at least as we have come to understand that concept. All that will remain rooted within national borders are the people who comprise nation. Each nation's primary assets will be its citizen's skills and insights. Each nation's primary political task will be to cope with the centrifugal forces of the global economy with tear at the ties binding citizens together- bestowing ever greater wealth on the most skilled and insightful, while consigning the less skilled to a declining standard of living." *Robert B. Reich: The Work of Nations.* A blueprint for the future. Preparing Ourselves for 21<sup>st</sup> Century Capitalism. Simon & Schuster. New York 1993, 3.

<sup>13</sup> Ministerial Symposium on the Future of Public Services. (<http://www.oecd.org/puma/gvrmance/minister/summary.htm>).

<sup>14</sup> Ks. *Governance in Transition.* Public Management Reforms in OECD Countries. Paris 1995. Kirjan sisältö kattaa kaikki julkisen hallinnon uudistamisen (public management) osa-alueet, eli hallinnon rakenteet, henkilöstöpolitiikan, ohjauksen, valvonnan, hallinto-tekniikan ja säätelyn.

<sup>15</sup> Ks. Yleinen pitkän linjan kuvaus *Martin van Creveld: The Rise and Decline of the State.* Cambridge University Press. Cambridge 1999.

<sup>16</sup> Ks. Esim. *Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta.* Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki 1998.

<sup>17</sup> *Tiihonen, Seppo: Strategic Thinking Gains Ground.*

Lehdessä *Public Management in Finland*. Ministry of Finance. Edita 1999, p 8.

<sup>18</sup> *Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki 1998.

<sup>19</sup> *Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta*. Hallintopoliittikan suuntalinjat. Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki 1998, 9-10.

<sup>20</sup> Reich 1993, 3.

<sup>21</sup> *Minzberg, Henry: Strategic Thinking as "Seeing"*. Teoksessa *Arenas of Strategic Thinking* (toim) Näsi Juha: Foundation for Economic Education., Helsinki ja Krogars, Marco – Ojala, Jukka: Tulevaisuuden haasteet – strategia-ajattelu ja strateginen johtaminen. Teoksessa *Strateginen johtaminen sotilasorganisaatiossa*. Toim. Krogars, Marco - Ojala, Jukka Maanpuolustuskorkea-koulu, Johtamisen laitos, Helsinki 1999, 11- 34.

<sup>22</sup> 1970- ja 1980-luvun keskitettyjen suunnittelujärjestelmien kritiikistä ks. *Tiihonen, Paula & Tiihonen Seppo*: Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho: jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.

<sup>23</sup> Ks. esim. *Tulosohjaushankkeet muistio*. Valtioyhteisön hallintopoliittika-hanke Valtiovarainministerin työryhmämuistioita 35/1997, Valtioneuvoston työn uudistaminen. valtioyhteisön hallintopoliittika-hanke. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997: 23 ja kehityksen arviointia *Jaakko Nousiainen*: Suomalaisen parlamentarismmin kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinto, vireytyvä eduskunta. Poliittikka 42:2 2000, 83-96.

<sup>24</sup> Ks. esimerkiksi Euroopan komission esitys komission uudistamiseksi. *Reforming the Commission*. Consultative Document. CG3(2000) 1/17. 18 January 2000. Ks myös komission strategiset tavoitteet vuosille 2000-2005. *Shaping the New Europa*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strategic Objectives 2000-2005. 9.2.2000. COM(2000) 154 final.

<sup>25</sup> *Nonaka, Ikujiro and Takeuchi, Hirotaka*: The Knowledge-Creating Company. How Japanese Company Create the Dynamics of Innovation. Oxford University Press, New York and Oxford 1995, *Tuomi, Ilkka*: Corporate Knowledge. Theory and Practice of Intelligent Organizations. Metaxis. Helsinki 1999, *Kulkki, Seija*: Knowledge Creation of Multinational Corporations. Knowledge Creation through Action. Helsinki School of Economics and Business Administration. Helsinki 1996

<sup>26</sup> Seuraavassa esityksessä seurataan pääpiirteissään jaoteltua, joka on tehty teoksessa: *Intellectual Capital*. Navigating the New Business Landscape. Roos, John, Roos, Göran, *Dragonetti Nicola Carlo* and Edvinsson, Leif. Macmillan Business. London 1997.

<sup>27</sup> Erlaisten taloudellisten ja poliittisten järjestelmien erityispiirteitä ja kilpailukykytekijöitä ovat tuoneet esille erityisesti Aasian maiden osalta *Kennedy, Paul M*. Preparing for the twenty-first century. London Harper Collins Publishers 1993 ja *Francis Fukuyama*.: Trust :

the Social Virtues and the Creation of Prosperity. Hamish Hamilton, London 1995.

<sup>28</sup> *Jari Stenwall* on väitöskirjassaan (Käskyläisestä toimijaksi. Acta Universitatis Tamperensis 759, Tampere 2000, 209 - ) korostanut sitä, kuinka 1990-luvulla, jota hän kutsuu managerismin kaudeksi, käsityksen virkamiesten pätevyyydestä lavenivat oleellisesti aiampaan nähden ja saivat uudenlaisia korostuksia.

<sup>29</sup> *Valtioneuvoston työn uudistaminen*. Valtioyhteisön hallintopoliittika-hanke. Valtioneuvostotyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/97.

<sup>30</sup> Ks. esim. *Harrel, Bruce*: Building Smarter, Faster Organisations. Teoksessa *Blueprint to the Digital Economy*. Creating Wealth in the Era of E-Business. Ed. by Tapscott, Don, Lowy, Alex and Ticoll, David. McGraw-Hill, New York 1998, 60-62.

<sup>31</sup> Ks. Esimerkiksi *Tapscott, Don, Caston, Art*: Paradigm Shift. The New Promise of Information Technology. McGraw-Hill, Inc, 1993, 10-13.

<sup>32</sup> *Tapscott, Caston* 1993, 13-14.

<sup>33</sup> *Fukuyama, Francis*: The Great Disruption. Human Nature and Reconstitution of Social Order. The Free Press, New York 1999, 199.

<sup>34</sup> Ks. klusterimallin kehittäjä Michael Porterin ajatusta: *Porter, Michael*: The Competitive Advantage of Nations. The Free Press, New York and Collier MacMillan. Toronto, 1990.

<sup>35</sup> *Vartia, Pentti, Ylä-Anttila, Pekka*: Kansantalous 2021. ETLA, sarja B 126, Sitra 153, Helsinki 1996, 267-269.

<sup>36</sup> *Vartia, Ylä-Anttila* 1996, 273ja *Hernesniemi, Hannu & Lammi, Markku & Ylä-Anttila Pekka*: Advantage Finland. The Future of Finnish Industries. ETLA, Series B 113, Sitra 149, Helsinki 1996, 99-112.

<sup>37</sup> Ks. Esimerkiksi *Moore, James, F.*: The New Corporate Form. Teoksessa *Blueprint to the Digital Economy* 1998, 77- 95.

<sup>38</sup> Salailevasta hallintokulttuurista ks. *Tiihonen, Seppo Ylikangas, Heikki*: Virka, valta, kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys. Vap-kustannus. Valtionhallinnon kehittämisskeskus. Helsinki 1992.

<sup>39</sup> Aihetta koskevasta keskustelusta ks. esim. Hallinnon tutkimus 1/2000, jossa on aiheesta useita artikkeleita.

<sup>40</sup> Putkihallinnon kehityksestä ks. esim. *Stenwall, Jari*: Työn ja työyhteisön kokeminen lääninhallituksissa ja TE-keskuksissa: Aluehallinto 2000-tutkimushankkeen II väliraportti. Työn ja työyhteisön kokeminen lääninhallituksissa ja TE-keskuksissa: Tampere 2000.

<sup>41</sup> Ks. tiivis esitys eräiden EU-maiden hallintokonsepteista ja koordinaatiosta EU-asioissa *Tiihonen, Seppo*: EU eurooppalaisten hallintokulttuurien muroksessa. Teoksessa Jan-Peter Paul, Ari Sihvola, Markku Temmes, Seppo Tiihonen: *EU ja kansallisvaltio*. Suomen hallinto 2000-luvun haasteiden edessä. Painatuskeskus. Hallinnon kehittämisskeskus, ss. 83-168.

<sup>42</sup> Vaakasuurasta hallintokulttuurista ks yleisesti *Tiihonen, Ylikangas* 1992 ja *Stenwall, Jari*: 2000.

<sup>43</sup> Lipposen II hallituksen tekemissä keskushallinnon uudistuspäätöksissä on asetettu tavoitteeksi luottamuksen lisääminen. Hallitus on päättänyt arvioida ministeriöiden henkilöstön ja kansalaisten ministeriöihin kohdistaman luottamuksen. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos on tekemässä siitä parhaillaan tutkimusta otsikolla *Luottamus ministeriöissä*.

<sup>44</sup> *Järvenpää, Eila, Immonen, Stina*: Verkostojen johtaminen ja hallinta. Teoksessa *Yritysverkostot – kilpailua tiedolla, nopeudella ja joustavuudella*. Toim. Ollus, Martin, Ranta, Jukka, Ylä-Anttila, Pekka: Sitra 201, Taloustieto Oy 1998, Vantaa 1998, 82-85.

<sup>45</sup> Muun muassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuodelta 1998 korostetaan muutoksen sopeutumisen tarvetta. Ks. *Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki 1998.

<sup>46</sup> *Järvenpää, Immonen* 1998, 70-71.

<sup>47</sup> Valtiovarainministeriö, muistio 8.6.2000. Keskushallinnon uudistaminen. Tausta, kansainvälisten asiantuntijoiden esittämät näkemykset ja jatkovalmisteluun esitettävät toimenpiteet. Liite Valtioneuvoston keskushallinnon uudistamisen käynnistämistä koskevaan periaatepäätökseen 21.6.2000.

<sup>48</sup> *McLuhan, Marshall*: *The Medium is the Message*. Bantam, New York 1967.